



Memo International antiterror-indsats I Sahel **Danmarks militære muligheder og risici i regionen**

Jacobsen, Katja Lindskov; Engen, Torben Toftgaard

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jacobsen, K. L., & Engen, T. T., (2019). *Memo International antiterror-indsats I Sahel: Danmarks militære muligheder og risici i regionen*, 4 s.



International antiterror-indsats i Sahel

Danmarks militære muligheder og risici
i regionen

Katja Lindskov Jacobsen
Torben Toftgaard Engen

Maj 2019

Kolofon**International antiterror-indsats i Sahel**

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at afdække danske militære muligheder og risici i forbindelse med bidrag til den internationale antiterror-indsats i Sahel-regionen.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Seniorforsker, ph.d. Katja Lindskov Jacobsen

Militæranalytiker, major Torben Toftgaard Engen

Masthead**International anti-terrorist efforts in the Sahel**

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to identify Danish military options as well as risks in connection with contributions to international anti-terrorist efforts in the Sahel region.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Senior researcher, Dr. Katja Lindskov Jacobsen

Military analyst, Major Torben Toftgaard Engen

ISBN: 978-87-7393-838-6

Indholdsfortegnelse

Dansk resumé og anbefalinger	1
Abstract and recommendations	3
1. Indledning.....	5
1.1 Rapportens formål og struktur.....	7
1.2 Metode	7
1.3 Afgrænsning	8
2. Operationsmiljøet og de mulige partnere.....	10
2.1 Operationsmiljøet Sahel.....	10
2.2 De mulige internationale samarbejdspartnere i Sahel.....	13
2.3 Delkonklusion: Udfordringer og muligheder	20
3. 'Både-og': Muligheder og risici ved en mangestrengt portefølje af forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel	21
3.1 Flere eksterne partnerlande: komplementaritet eller fundamentale forskelle?	22
3.2 Partnerlande og multilaterale rammer: komplementaritet med omkostninger?	25
3.3 Tilvalg af regionale samarbejdspartnere: muligheder og risici	28
3.4 Delkonklusion: Mangestrengt portefølje af forsvarsbidrag til antiterror i Sahel.....	32
4. Muligheder og risici: Danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel.....	34
4.1 Risici forbundet med forskellige militære bidrag	35
4.2 Mulighederne for militære bidrag til Sahel-regionen	36
Noter	39
Litteraturliste.....	47

Dansk resumé og anbefalinger

Sahel-regionen er et magtvakuum præget af ustabilitet og hjemsted for oprør, terrorgrupper, smuglernetværk samt humanitære udfordringer. Seks år efter den franske intervention i Mali er sikkerhedssituationen ikke alene fortsat prekær. Flere steder er ustabiliteten øget, og generelt er der en alarmerende eskalering i terrorrelateret vold. Udfordringer i Sahel udgør ikke kun et regionalt problem, men har også konsekvenser for både dansk og europæisk sikkerhed på grund af øget migration, spredning af terror og stigende ustabilitet, der hæmmer demokratisk udvikling i regionen. Regeringens seneste Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi for 2019-2020 har netop fokus på Sahel-regionens udfordringer med en bredere vifte af indsatser, som både indeholder diplomatiske, udviklingsmæssige og militære elementer i en samlet portefølje. Regeringen har på den baggrund besluttet at udsende et militært bidrag til Operation Barkhane i Sahel, der vil bestå af to transporthelikoptere og op til ca. 70 soldater fra udgangen af 2019 og ca. 12 måneder frem.

Denne rapport ser nærmere på *sammensætningen af den militære del af Danmarks samlede Sahel-indsats fra 2020 og frem*. Dette sker ud fra en betragtning om Sahel-regionens nuværende prioritet i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, såfremt forsvarsbidraget skal forlænges eller forøges, når der fremadrettet skal træffes beslutninger om det danske Sahel-engagement. Rapporten belyser derved nogle af de muligheder, Danmark har for valg af partnerskabsramme og tilgange til væbnet intervention samt forskellige risici og opmærksomhedspunkter, der knytter sig til ethvert sådant valg.

Forud for et eventuelt forlænget eller øget forsvarsengagement i Sahel skal der træffes tre overordnede valg: 1) *Valg af interventionstilgang* – et valg imellem, eller tilvalg af både en direkte tilgang, indirekte tilgang og en mere passiv tilgang. I dette kontinuum af interventionstilgange fra direkte kampoperationer, over træning af lokale styrker til økonomiske donationer eller bidrag med materiel er den operative effekt og politiske synlighed forskellig, men til valgmulighederne knytter sig forskellige risici. 2) *Valg af partner-ramme*, som i sidste ende handler om enten at vælge imellem eller tilvælge både Frankrig, USA, FN og/eller lokale partnerrammer i en given kombination. Partnervalget er ikke alene afgørende for, hvilken interventionstilgang et eventuelt dansk forsvarsbidrag vil tilslutte sig, men også for opnåelse af politisk kapital hos en eller flere partnere. 3) Endelig kan sammensætningen af den samlede portefølje af forsvarsbidrag ikke isoleres fra *brede politiske hensyn*. Eksempelvis kunne enhver given portefølje bidrage til at understøtte Danmarks nationale interesse i at styrke det regelbaserede internationale samarbejde, Udenrigsministeriets længerevarende engagementer i området, partnerrelationer til USA og/eller Frankrig eller det danske kandidatur til FN's Sikkerhedsråd. Det væsentligste er, at enhver sammensætning af interventions-tilgange, valget af partnerramme og typen af forsvarsbidrag indebærer specifikke risici.

Danmarks samlede indsatser i Sahel-regionen kan med fordel forankres i en overordnet strategi, hvad end de foregår under Freds- og Stabiliseringsfonden eller i rammen af forswarets internationale operationer. En overordnet strategi vil kunne danne ramme for planlægningen og sikre en systematisk, samtænkt og inddragende tankegang i porteføljen af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel.

Direkte tilgange

- Udsendelse af lette opklaringsenheder til MINUSMA (The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali), hvor de kan anvendes til indhentning af efterretning, monitorering og patruljering af ansvarsområdet. Bidraget kunne understøtte såvel den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi som et evt. ønske om større dansk synlighed i FN.
- Transportfly eller en forlængelse af helikopterbidraget til taktisk transport til henholdsvis Operation Barkhane, eller MINUSMA. Et helikopterbidrag kan ikke alene understøtte hensigten om øget sikkerhedspolitisk samarbejde med Frankrig, men også dække efterspørgslen fra de internationale antiterror-aktører i regionen.

Indirekte tilgange

- Træningsbidrag til lokale styrker i terrorbekæmpelse er efterspurgt i rammen af den franske Operation Barkhane, i amerikansk AFRICOM-kontekst og i rammen af G5 Sahel. Det vil være en fortsættelse af anti-pirateri-indsatserne i Guineabugten og samarbejdet med USA og Frankrig.
- Et alternativt bidrag kunne være at udsende auditører med henblik på at uddanne lokale auditørmyndigheder, så lokale sikkerhedsstyrkers overgreb på civilbefolkningen mere effektivt kan efterforskes og retsfølges. Bidraget kunne både ske via en MINUSMA-ramme og via en bilateral ramme, eksempelvis i Mali.

Passive tilgange

- En øget donation af materiel og økonomiske midler til eksempelvis G5 Sahel kan potentielt understøtte et regionalt forankret stabiliseringsprojekt. Donationerne vil fremme Danmarks bånd til Frankrig, øget samarbejde mellem centrale lande i Sahel-regionen og være i tråd med den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi.
- Forsvarets Computer Network Operations (CNO) kapacitet har potentielle som bidrag til antiterror-indsatser i Sahel. Enheden kan indsættes i hele regionen og kan potentielt udføre en bred række af aktiviteter rettet imod forskellige typer af mål på strategisk, operativt og/eller taktisk niveau.

Abstract and recommendations

The Sahel region is characterised by a governance power vacuum that fosters instability. The region is home to rebellion, terrorist groups, smuggling networks and humanitarian challenges. Six years after the French intervention in Mali, the security situation is not only precarious, in several places, increased instability has also been accompanied by an alarming escalation in terror-related violence.

The challenges in the Sahel extend beyond the region. Increased migration, the spread of terror and growing instability that impedes the democratic developments in the region have consequences for both Danish and European security. The Danish Government's most recent Foreign and Security Policy Strategy (2019–2020) devotes attention to these challenges with a broader range of initiatives that include diplomatic, development and military elements in an overall portfolio. The Danish government has already decided to send a military contribution to the French operation 'Barkhane' in the Sahel; it consists of two transport helicopters and up to approx. 70 soldiers. The contribution begins at the end of 2019 and will last for a period of 12 months.

Given this portfolio of policy tools, this report looks more closely at *the composition of the military element of Denmark's overall effort in the Sahel from 2020 and forward*. The report highlights some of the possibilities that Denmark has concerning the choice of partnerships and approaches to armed intervention, and some of the various risks and considerations associated with any such choice. Prior to any potential defence engagement in the Sahel, three general choices must be made: 1) *Choice of intervention approach* — that is, the choice of a direct approach, an indirect approach or a passive approach. Direct approaches include combat operations; indirect approaches include training and equipping missions; and passive approaches involve financial contributions to other actors, such as the United Nations or local governments, to enable them to address issues. 2) *Choice of partnership* — this ultimately involves choices involving France, the USA, the UN and/or local partners in any given combination. The partners that Denmark chooses to join will affect the approach taken and others' potential contributions to the effort. 3) Finally, *the composition of the overall portfolio of defence contributions cannot be isolated from broader political considerations*. For example, a given portfolio could help support Denmark's national interest in strengthening rule-based international cooperation, the Ministry of Foreign Affairs' long-term commitments in the area, partner relations with the US and/or France or a Danish candidacy for the UN Security Council.

The most important thing is that any composition of intervention approaches, the choice of partners and the type of defence contribution, comes with specific risks.

All of Denmark's efforts in the Sahel region can be anchored in a comprehensive strategy, regardless of whether they take place under the Peace and Stabilization Fund or in context of the Danish Defence's international operations. A strategy provides a framework for planning and ensuring a systematic, integrated and inclusive approach in the portfolio of Danish defence contributions in the Sahel. Given the structure of the Danish armed forces and the resources available, Denmark has a limited menu of options from which to select within each type of approach. We highlight particularly salient options within each approach to illustrate what could be done.

Direct approaches

- Within the scope of possible direct deployments of Danish military forces to the Sahel region, possible options include: Deployment of a light reconnaissance unit for MINUSMA, where they can be used for the collection of intelligence and monitoring and patrolling. This contribution can support both the Foreign and Security Policy Strategy and the possible aspiration of increased Danish visibility in the UN.
- Continue the contribution of military transport helicopters for tactical support, or offer transport airplanes, to Operation Barkhane and/or MINUSMA.

Indirect approaches

- Within the scope of indirect approaches for supporting local and other partners, options include training, advice and assistance contributions to local forces in counter-terrorism when sought by local governments; the French, in the context of the G5 Sahel; and by the US via AFRICOM. This will also be a continuation of anti-piracy efforts in the Gulf of Guinea and support of the Foreign and Security Policy Strategy.

Passive approaches

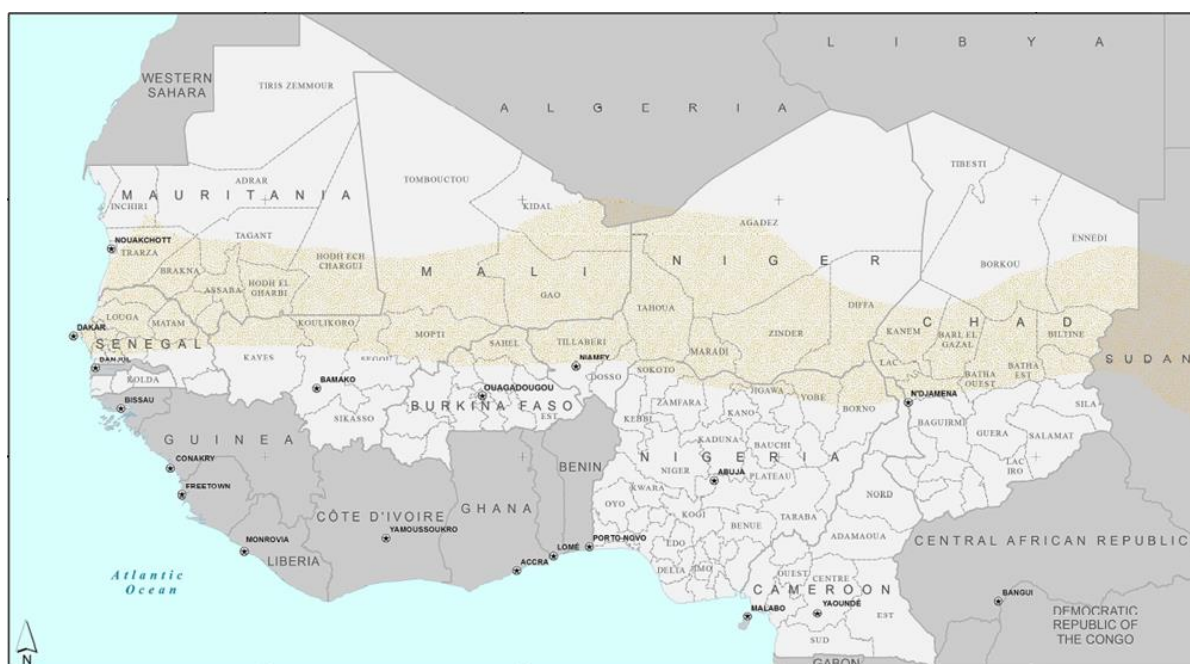
- Options for indirectly enabling the actions of others include an increased donation of military equipment and financial resources to, for example, the G5 Sahel. This could potentially support a regionally based stabilisation project. The donations will promote Denmark's ties to France, increase cooperation among central countries in the Sahel region and be in line with the Foreign and Security Policy Strategy.
- The Defence Computer Network Operations (CNO) capacity has the potential to contribute to anti-terrorist efforts in the Sahel. The unit can be deployed throughout the region and can potentially have a wide range of effects on different types of targets at the strategic, operational and tactical levels. The capacity can be used by Danish forces in the region in cooperation with international partners, and the deployment of CNO generally supports the Government's foreign and security policy strategy.

1

Indledning

Seks år efter den franske intervention i Mali i 2013 er sikkerhedssituationen, ikke kun i Mali – men i hele Sahel-regionen – fortsat præget af en prekær kombination af udfordringer: svage statsstrukturer, som blandt andet har svært ved at levere beskyttelse til civile og sikre kontrol med de enorme grænseområder, terrorgrupper, migrationsruter og smuglernetværk, samt humanitære udfordringer, herunder ekstrem fattigdom og internt fordrevne. Ikke alene er situationen i Sahel fortsat kritisk; nogle steder er der sket en forværring. I Burkina Faso har sikkerhedssituationen i 2018 været præget af en række terrorangreb, som har foranlediget opråb om en ”alarmerende eskalering” i terror-relateret vold.

Figur 1: Sahel

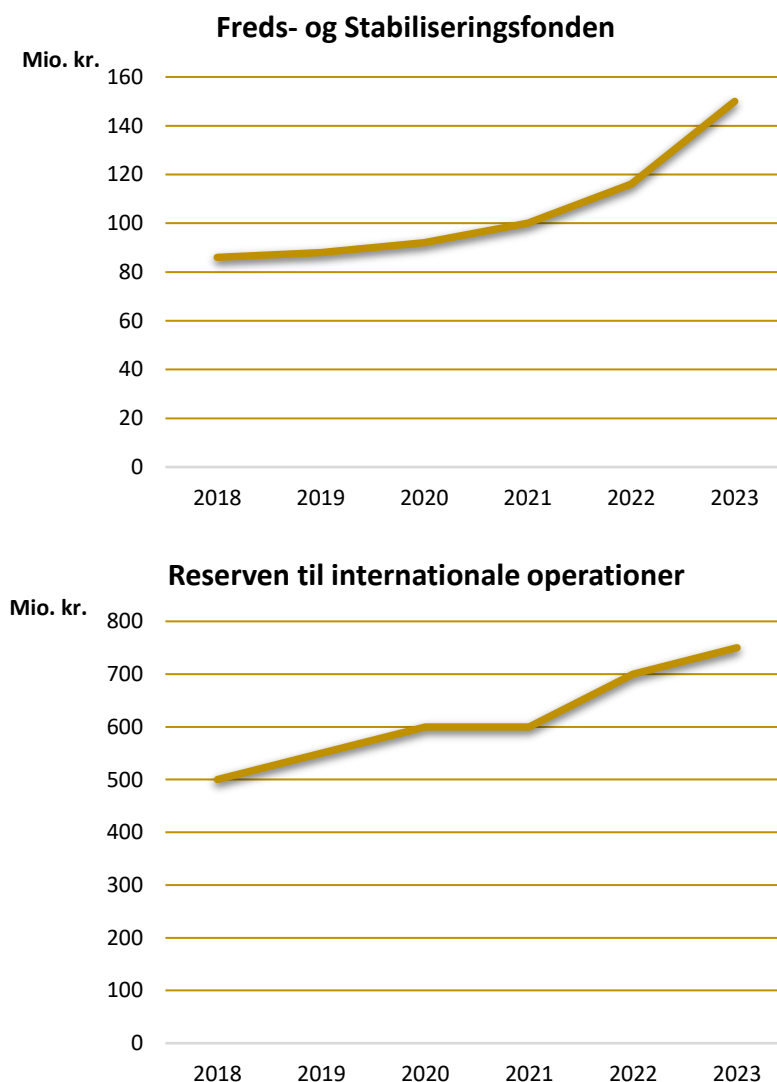


De fortsatte udfordringer i Sahel-regionen, og de mulige konsekvenser heraf for både dansk og europæisk sikkerhed, adresseres derfor også i regeringens seneste Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi (2019–2020)¹ såvel som i Freds- og Stabiliseringsfondens nye Sahelprogram², hvilket det militære transporthelikopterbidrag til Operation Barkhane er et eksempel på. Det danske Sahel-engagement tager ikke udgangspunkt i en éndimensionel tilgang, men i en flerstrengt indsats, som både indeholder politiske, diplomatiske, udviklingsmæssige og militære elementer.

Denne rapport ser nærmere på *sammensætningen af den militære del af Danmarks samlede Sahel-indsats efter 2019*. Mere specifikt zoomer rapporten ind på danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel. Dette sker både ud fra en betragtning om regionens nuværende prioritet i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – og ud fra spørgsmålet om *muligheder og risici* –

såfremt forsvarsbidrag ønskes bragt i spil, når der fremadrettet skal træffes beslutninger om det danske Sahel-engagement. Det er i den forbindelse relevant, at der i det seneste forsvarsforlig er afsat yderligere midler til både Freds- og Stabiliseringsfonden (FSF), som finansierer forsvarsengagementer i det nuværende Sahel-program, samt til Reservepuljen for Internationale Operationer. Disse beløb skal imidlertid ses i relation til de 168 millioner kr., som Udenrigsministeriet har afsat til ikke-militære Sahel-indsatser, alene i rammen af Sahel-programmet for 2019-2022 (figur 2).

Figur 2: Finansieringsmuligheder
for militære indsatser i Sahel



Den danske tilgang består ikke blot af en samlet portefølje af indsatser, hvoraf forsvarsbidrag kun udgør en enkelt dimension. I forsvarets bidrag indgår flere elementer og hensyn. Spørgsmålet bliver således, hvordan disse elementer sammensættes med øje for de effekter, der ønskes opnået, de muligheder situationen i Sahel indebærer, og de risici, som knytter sig til forskellige former for forsvarsbidrag og partnervalg. Det er netop disse spørgsmål, som nærværende rapport belyser ved at afdække muligheder og risici ved valg af samarbejdspartner(e) (internationale og/eller regionale) samt typen af forsvarsbidrag (f.eks. donation, kapacitetsopbygning eller direkte terrorbekæmpelse). Rapporten belyser således en række opmærksomhedspunkter, overvejelser og

muligheder, som Danmark bør forholde sig til, når der skal træffes valg om sammensætningen af fremadrettede forsvarsbidrag til Danmarks samlede Sahel-portefølje frem mod 2023.

1.1

Rapportens formål og struktur

Forsvarsdelen af den samlede Sahel-portefølje kan anskues fra flere vinkler, hvor rapporten altså sætter fokus på valg af samarbejdspartnere og typen af forsvarsbidrag. Særligt fremhæves det, at hver af disse valgmuligheder rummer forskellige risikoprofiler, som er afgørende at tage højde for, dels i relation til hvilke(n) effekt(er) der ønskes opnået, dels i relation til minimeringsmuligheder.

Logikken i rapporten er derfor først, at vi i kapitel 2 beskriver interventionsmiljøet og tre mulige internationale samarbejdspartnere-rammer, med fokus på de muligheder og risici, som knytter sig til hver af disse. Således beskriver kapitel 2, *hvorfor, hvordan* (med hvilke militære virkemidler) og *hvor* i Sahel-regionen henholdsvis USA, Frankrig og MINUSMA (FN) er til stede. Da Danmark ikke har tradition for at udføre militære interventioner alene, men i stedet har bidraget til interventioner i en FN-, NATO- eller koalitionsramme, er præmissen for kapitel 2, at danske forsvarsbidrag til antiterror i Sahel sandsynligvis vil indebære et valg mellem en eller flere af disse internationale samarbejdspartnere (USA, Frankrig og FN). Næste kapitel ser dels på spørgsmålet om, hvilke yderligere muligheder og risici der opstår, såfremt man fra dansk side vælger at yde forsvarsbidrag til *flere af disse eksterne interventionsaktører*, dels på de yderligere muligheder og risici, der opstår, hvis man fra dansk side vælger ikke alene at bidrage til internationale antiterror-indsatser, men også at forankre forsvarsbidrag i rammen af et *bilateralt samarbejde med et regionalt partnerland i Sahel*. Således beskriver første del af kapitel 3 f.eks. relationen mellem USA og Frankrig, og mellem Frankrig og MINUSMA, hvor næste del af kapitlet beskriver en række uønskede effekter, vigtige opmærksomhedspunkter og risici, relateret til de muligheder, som et bilateralt forsvarssamarbejde med partnerlande i Sahel indebærer.

Logikken i begge kapitler er at belyse forskellige valgmuligheder (ift. partnervalg og ift. valg af forsvarsbidrag), med fokus på de risici, som knytter sig til de valg, der vil skulle træffes i forbindelse med sammensætningen af Danmarks fremadrettede forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel – uanset om disse indsatser forøges, fastholdes, re-fokuseres eller reduceres. Så længe Danmark ønsker at bidrage til terrorbekæmpelse i Sahel, vil disse overvejelser om valgmuligheder, sammensætning og risici være vigtige. Afslutningsvist sammenfatter rapportens kapitel 4 de forskellige muligheder og risici ved danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel samt indeholder et inspirationskatalog over militære bidrag til en evt. forøgelse af indsatsen i Sahel.

1.2

Metode

Rapporten er udarbejdet på baggrund af et desk study, interviews, møder og en workshop. Vores desk study afdækkede og uddagede centrale pointer fra den eksisterende litteratur (rapporter, akademiske analyser, journalistiske reportager mv.). Dette dannede baggrund for interviews med danske og internationale eksperter samt udøvende nationalt og internationalt, statsligt og ikke-statsligt personel. Endelig er rapportens analyser og resultater blevet fremlagt og diskuteret ved en lukket workshop for interessenter og repræsentanter fra de mulige partnere i Sahel, diplomatiet og de tre militære værn. Forfatterne vil gerne takke respondenterne, de involverede sparringspartnere

og workshopdeltagere for deres tid, engagement og værdifulde inputs til rapporten. Hvor respondenterne har ønsket anonymitet, er dette sikret i vores brug af interviewmateriale. Rapportens analyse og konklusioner er alene forfatterens ansvar. Rapportens forfattere takker også kollegaer på Center for Militære Studier (CMS) samt de eksterne reviewers for gennemlæsning og konstruktiv feedback. Rapporten udgør en del af CMS' forskningsbaserede myndighedsbetjening.

1.3

Afgrænsning

Med udgangspunkt i en anerkendelse af den komplekse sikkerhedssituation i Sahel, samt bredden i de udfordringer, som denne situation indebærer – ikke bare for regionen – men også for Danmark, Europa, og globalt, zoomer nærværende rapport imidlertid ind på forskellige antiterror-indsatser, fremfor på andre indsatstyper eller på de konfliktdynamikker, der i første omgang er med til at foranledige den efterspørgsel på disse indsatser. Selv når der stilles skarpt på antiterror-indsatser, altså på én dimension af et langt bredere udbud af interventionsformer, ses en række forskellige interventionsaktører og -tilgange. Hvor nogle interventionsformer adresserer terrorudfordringen mere *indirekte* (antiradikalisering eller bekæmpelse af terrorfinansiering), har andre interventionsformer en mere *direkte* tilgang, herunder med offensive kampoperationer udført af eksterne styrker. Denne rapport sætter netop fokus på *bredden og diversiteten af de militære antiterror-indsatser*, som udspiller sig i Sahel. Dette er for at synliggøre de valgmuligheder, som Danmark skal forholde sig til, såfremt der skal træffes beslutninger om den fremadrettede sammensætning af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel.

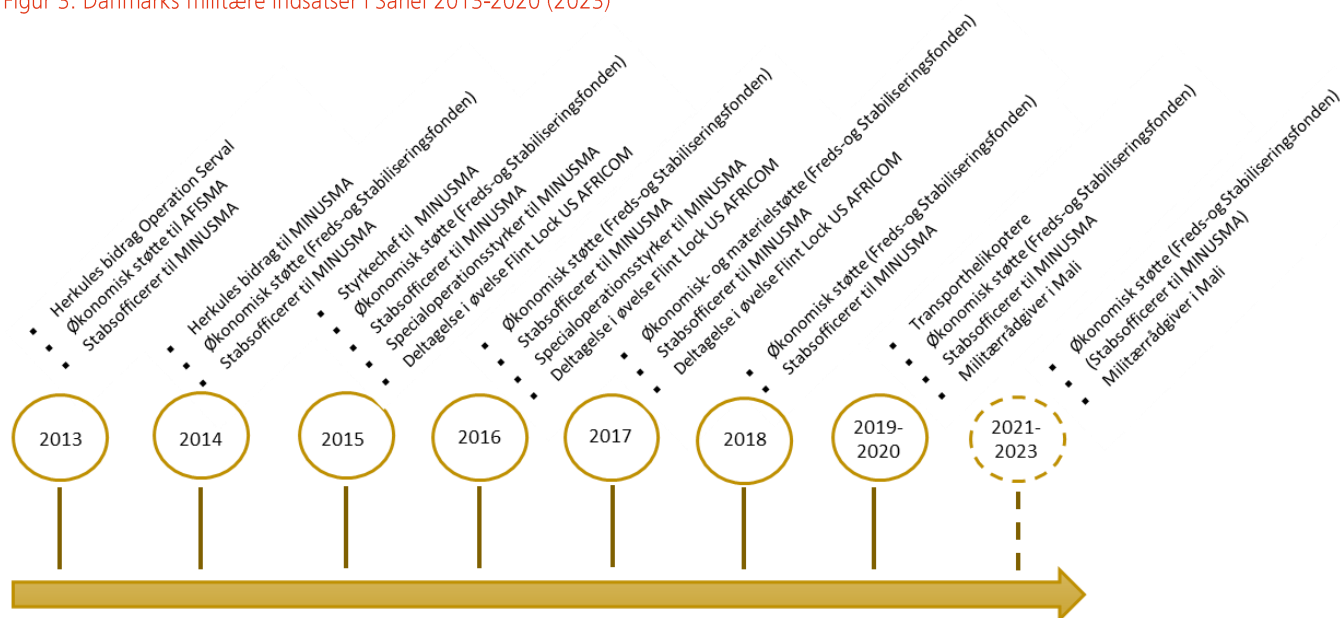
Denne afgrænsning har visse omkostninger, særligt angående de interventionsformer, som rapporten således ikke behandler. Omvendt muliggør denne afgrænsning en mere dybdegående beskrivelse af de mange forskellige interventionsaktører, som mere eller mindre direkte udfører antiterror i Sahel – og af diversiteten i disse aktørers tilgang til terrorbekæmpelse. På den ene side anlægger rapporten således et snævert fokus på én dimension af en bredere problematik, og på én dimension af indsatsen imod denne, nemlig den militære.³ På den anden side muliggør denne afgrænsning et bredt perspektiv på de forskellige militære interventionsaktører i Sahel samt på, hvad der medregnes i beskrivelsen af militære interventioner (kapacitetsopbygning etc.). EU, som militær interventionsaktør i Sahel, anses i rapporten ikke som mulig samarbejdspartner, idet Danmarks forsvarsforbehold udelukker et militært samarbejde med EU.

Endelig skal denne afgrænsning ses i relation til den forskning, som allerede eksisterer på området. En række vigtige pointer vedrørende både lokale oprørsgrupper/terrorgrupper og de stater i regionen, som internationale aktører samarbejder med, er allerede belyst.⁴ Derfor retter vi i rapporten blikket mod et tredje niveau, nemlig de mange eksterne interventionsaktører. For at forstå konfliktdynamikker og interventionsaktører i Sahel bør der således medregnes mindst tre niveauer af kompleksitet: lokale oprørsgrupper/terrorgrupper, regionale stater, og internationale aktører – og i denne rapport fokuserer vi på sidstnævnte.⁵

Rapporten bygger videre på CMS' tidligere analysearbejde og anbefalinger, særligt på følgende rapporter: "Engagement eller afskærmning – strategiske optioner for Europas Syddagsorden", "Stabilisering – Fra intention til indsats", "Specialoperationer og international terrorisme – Anvendelsesmu-

ligheder og implikationer for anvendelse af specialoperationsstyrker i bekæmpelse af international terrorisme” samt ”Nye militære trends i den syriske borgerkrig”, som beskriver fremgangsmåder, kapaciteter og partnerskabsforhold i relation til moderne konflikter på Europas sydflanke.

Figur 3: Danmarks militære indsatser i Sahel 2013-2020 (2023)



2

Operationsmiljøet og de mulige partnere

Danmarks muligheder og interventionstilgangen i Sahel afgøres eksplicit af en kombination af valget af partnerskaber og operationsmiljøet. Ethvert partnerskab giver unikke muligheder, men afføder samtidig udfordringer og risici for Danmark. Operationsmiljøets geografi og væbnede grupper udgør endvidere en væsentlig dimensionerende faktor i udformningen af en politisk strategi for de fremadrettede danske militære bidrag til internationale interventioner eller bilateralt samarbejde.

Det er derfor væsentligt at vide mere om operationsmiljøets udfordringer og de mulige samarbejdspartneres motivationer, interventionstilgange og omfang i Sahel. I kapitlets første del afdækkes operationsmiljøet i Sahel med udgangspunkt i geografien, de væbnede trusler og de lokale regerings evner til at opretholde kontrollen over egne territorier. I kapitlets anden del kortlægges de mulige samarbejdspartneres (Frankrig, FN og USA) respektive motivationer for interventionerne, de militære tilgange til ustabiliteten, omfanget af deres engagement i Sahel, samt hvilke muligheder og risici et eventuelt samarbejde indebærer for Danmark.

Partnerskabsvalget vil i sidste ende være bestemmende for, om Danmark kan engagere sig passivt, indirekte eller direkte i stabiliseringen af en konflikt i fællesskab med andre. Udfordringen er, at alliancer og partnerskaber i internationale, væbnede interventioner ofte er nøglen til indflydelse og succes, men også kimen til risici og uhensigtsmæssige effekter. Dilemmaet er dog ofte, at der ikke findes en lokal partner med rene hænder – ej heller en international koalitionspartner, hvor mål, strategi eller risikovillighed passer perfekt til en dansk tilgang.⁶

Det er værd at erindre, at Sahel ikke er et nyt indsatsområde for Danmark. Danmark har været engageret i regionen med væbnede militære bidrag siden 2012, med en række udviklingsprogrammer i Niger og Burkina Faso siden 1970'erne samt i Mali siden 1990'erne.⁷ Danmarks langvarige udviklingsengagement i Sahel bør derfor indgå i den fremtidige debat om det danske forsvarsbidrag.

2.1

Operationsmiljøet Sahel

Sahel er et enormt stort område med spredte bebyggelser og kun få større byer (se figur 1). Ikke alene er området stort, ca. 70 gange større end Danmark og med samme bredde som USA. Derudover er der stort set ingen infrastruktur uden for hovedstæderne, hvilket gør det yderst vanskeligt at tilvejebringe forsyninger lokalt. Det tropiske klima slider hårdt på både materiel og soldater, ligesom det vanskeliggør udnyttelsen af moderne teknologier. De geografiske og klimamæssige rammer i Sahel udfordrer ikke bare logistikken bag en eventuel intervention, men udgør en taktisk fordel for de væbnede grupper og en del af årsagen til, de lokale staters indflydelse og tilstedeværelse er begrænset i store områder af Sahel.

Logistiske udfordringer

Geografien og klimaet betyder, at logistikken bag en intervention, det være sig fra mindre træningsmissioner til større antiterror-indsatser, er aldeles krævede. Kun få, større vestlige aktører kan operere i området med egne midler, idet det som minimum kræver et omfattende helikopterbidrag, strategisk løftekapacitet til og fra hjemlandet samt lokale baser, der øger de logistiske muligheder. Disse særlige udfordringer har medvirket til, at Vestens højteknologiske våben og specialoperationsstyrker, som kræver et minimum af logistisk setup, kombineret med vestligt uddannede og udrustede lokale styrker på landjorden, er blevet den foretrukne måde at intervenere på.⁸

Indsættelsen af en større, vestlig konventionel militær styrke, som i Irak eller Afghanistan, ville være næsten umulig at forsyne, og den vil have svært ved at bevæge sig over længere afstande i dette udfordrende miljø. En militær luftkampagne alene, som i Libyen, vil ligeledes opleve væsentlige begrænsninger, alene fordi der i en region uden infrastruktur eller større troppekonzentrationer ingen mål er at engagere fra luften. Den mest succesfulde militære indsats i regionen, den franske Operation Barkane, er som konsekvens af geografien organiseret som en let infanteribrigade kombineret med et specialoperationselement, støttet af et omfattende multinationalt logistisk setup og droner.

De militante grupper i Sahel

De væbnede militante grupper, som udgør en væsentlig årsag til ustabiliteten i regionen, er enten opstået på baggrund af interne oprør eller udefrakommende islamistiske strømninger. Ustabiliteten har haft gode vækstmuligheder: Der er et magtvakuum i store dele af regionen, lokale regeringer savner legitimitet i befolkningen, ligesom den humanitære krise har givet ophav for mange unge til at tilslutte sig de væbnede grupper. Især i den vestlige del af Sahel-regionen udgøres en væsentlig del af sikkerhedstruslen af et netværk af væbnede grupper, der primært består af separatister, kriminelle eller islamistiske militante grupper.⁹

Terrorisme er ikke et fyldestgørende begreb, når man skal forstå de væbnede grupper, der opererer i Sahel. Terror er kun ét politisk virkemiddel blandt mange, som anvendes af væbnede grupper til at destabilisere allerede skrøbelige stater.¹⁰ I mange tilfælde opnår de militante, islamistiske organisationer legitimitet blandt lokalbefolkningen ved at tilbyde alternative tilhørsforhold, økonomiske ressourcer samt ved at beskytte medlemmers familier mod overgreb fra regeringsstyrker og andre aktører.¹¹ Terrorgrupperne har derved haft succes med rekrutteringen, hvilket igen har styrket deres evne til at udføre destabiliserende terrorhandlinger i regionen.

De fragmenterede islamistiske grupper kan generelt opdeles i Al-Qaeda-affilierede grupper, der har udspring i lokalmiljøet, eller underafdelinger af Islamisk Stats (IS) globale jihad.¹² Nusrat al-Islam (JNIM), som er paraplyorganisation, der inkluderer 'Ansar Dine', Al-Qaeda i det islamiske Maghreb (AQIM), al-Mourabitoun og Katiba Macina, har med succes øget sin tilstedeværelse i regionen ved at slå sig sammen i gruppen Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimi. IS' nederlag i Syrien og Irak motiverede gruppens ekspansion i Sahel, idet magtvakuummet i regionen var ideelt for et alternativt operationsområde for organisationen. Etablering i regionen skete dels ved at sende en kerne af krigere fra Mellemøsten til Sahel, dels ved lokal rekruttering og inkorporering af dele Boko Haram i IS.¹³

En måde, hvorpå de islamistiske væbnede gruppers organisering og succes kan forstås, er ved at sammenligne dem med modeller for internationale firmaer, som enten har et fælles brand eller er en lokal afdeling af moderorganisationen.¹⁴ Efter denne analogi opererer Al-Qaeda som en "franchise-giver" eller "brand", hvor lokale grupper gennemfører terroraktiviteter ud fra et centralt Al-Qaeda-koncept, støttet af rådgivere og materiel.¹⁵ IS derimod kan opfattes som en global koncern, der opretter datterselskaber lokalt (ISGS, ISWA, ISS osv.¹⁶), eller samarbejder med affilierede lokale aktører, såsom Boko Haram.

En vigtig faktor for rekrutteringen til de islamistiske grupperne er, at motivationen hos rekrutterne i højere grad handler om at få et 'arbejde' og skabe en identitet, snarere end de er betinget af religiøse årsager.¹⁷ Det at melde sig ind i en terrororganisation kan give omkring 4.500 danske kr., hvilket svarer til ca. 9 gange gennemsnitslønnen i Vestafrika.¹⁸ I tillæg til en favorable løn tilbyder organisationen ofte noget helt afgørende, som mange centrale regeringsmagter i Sahel-regionen ikke kan, nemlig beskyttelse af organisationsmedlemmers familie og adgang til forskellige sociale programmer.¹⁹ De indtægter, der finansierer terrorgrupperne, og som muliggør de favorable 'lønninger', stammer primært fra kriminelle aktiviteter.²⁰ Antallet af islamistiske krigere i Sahel er svært at anslå. Én årsag hertil er, at krigerne regelmæssigt flytter rundt mellem grupperne, nogle kæmper kun lejlighedsvist, og andre er kun løst tilknyttet de respektive organisationer.²¹

De lokale stater i Sahel

Operationsmiljøet består af en række svage stater, med en høj grad af sårbarhed og lav absorberingsevne over for ekstern assistance, herunder militær bistand. Selv om generelle betragtninger kan have værdi, er det samtidig vigtigt at understrege, at hvert land i regionen har sin egen rolle og konfliktdynamikker. En forståelse for dette er afgørende for, hvorvidt der opnås succes i Sahel. Flere penge, mere teknisk bistand, flere soldater etc. vil ikke være nok i sig selv, hvis der ikke samtidig bidrages til at bygge stærkere og mere legitime statslige kapaciteter i regionen.

Et andet væsentligt punkt i diskussionen omkring årsager til konfliktens opståen, udvikling og spredning er de porøse grænser og grænseområder uden for statslig kontrol. Er det overhovedet muligt eller nødvendigt, at en stat kontrollerer egne grænser? – Men hvis den ikke gør det, så udgør de porøse grænser en sikkerhedstrussel. Ingen stat har fuld fysisk kontrol med egne grænser, hvilket heller ikke er muligt.

I Sahel vil det i overskuelig fremtid være umuligt for de lokale stater at opnå kontrol med egne grænser i samarbejde med deres eksterne partnere. Det er derfor væsentligt at fokusere en del af ressourcerne på at sikre grænserne via indsatser, der styrker lokalbefolkningens opfattelser af grænsernes legitimitet. En øget militær indsats med et klart mål om at sikre grænserne vil ikke være tilstrækkelig til at forbedre sikkerhedssituationen. Det skal ses i relation til, at de militære udgifter i regionens lande er ganske høje. Mali anvender således 3,2 % af BNP på forsvarsudgifter, mens tallene for Mauretanien er 4,1 %, Niger 2,2 %, Tchad 2,6 % og Burkina Faso 1,3 %.

Det er mere end blot de hullede grænser, der er uden for statslig kontrol. Flere steder i Sahel findes områder med et magtvakuum, hvor statens mangel på tilstedeværelse skaber andre områder, der udfyldes af væbnede grupper, kriminelle og konkurrerende stammekulturer.²² Disse "lovløse" områder be-

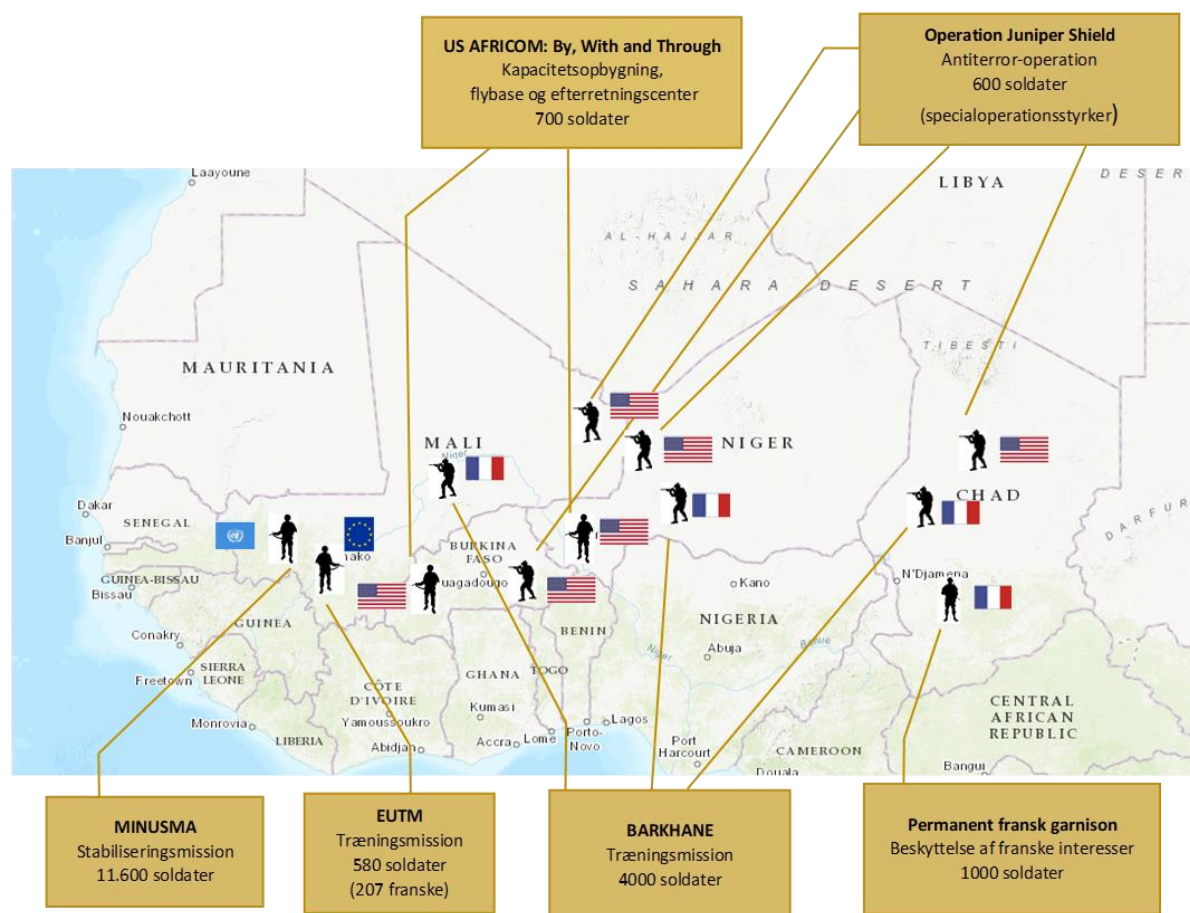
nytter væbnede grupper blandt andet til at forberede, træne og generere indkomst via kriminelle aktiviteter til senere aktioner i tættere befolkede områder.²³ Ikke alle væbnede grupper har dog nationale ambitioner. De fleste grupper er funderet i lokalsamfundet, såsom lokale militser og stammekrigere. Et andet perspektiv er derfor også, at lokale regeringer kan have fordel af at give mærkatet terrorister til væbnede grupper, som en måde at få eksterne aktørers hjælp til at bekæmpe konkurrerende magtstrukturer.²⁴

2.2

De mulige internationale samarbejdspartnere i Sahel

I Sahel-regionen gennemføres der pt. tre større væbnede internationale interventioner og en række mindre indsatser (se figur 4). Disse spænder over fredsskabende missioner (MINUSMA), kapacitetsopbygningsindsatser og til indsættelse af militære styrker direkte i offensive kamphandlinger. Trods disse meget forskellige tilgange til intervention italesættes de forskellige indsatser på forskellig vis i relation til terrorbekæmpelse: *direkte* (kampoperationer udført af vestlige militære styrker), *indirekte* (træning af regionale styrker) eller som *passive* (donationer af penge eller materiel) stabiliseringsindsatser. De toneangivende internationale aktører, og mulige samarbejdspartnere i regionen, er Frankrig, USA og FN, der med forskellige fokus og tidsperspektiver danner rammen for den samlede, internationale væbnede stabiliseringsindsats i Sahel-regionen. Storbritannien er ligeledes en væsentlig aktør, men i rollen som bidragsyder til de førnævnte aktørers aktiviteter.

Figur 4: Oversigt over igangværende militære indsatser i Sahel.



Frankrig, USA og FN har forskellige interventionstilgange i regionen, hvor fokus og vægten i en given indsats enten ligger på korte eller langsigtede engagementer i regionen (figur 5). Det udelukker ikke, at kortsigtede og langsigtede engagementer kan kombineres i en bredere strategi. Når man betragter de enkeltstående indsatser, er der dog forskel på, hvor tyngden og prioriteten lægges (behandles i kapitel 3).

De respektive interventionstilgange og tidsperspektivet er udslagsgivende for, hvilke militære kapaciteter, der indsættes, og hvilke opgaver der kan løses. Det kortsigtede perspektiv har fokus på direkte kampoperationer, efterretningsindsamling og uddannelse af lokale militære styrker. Det mere langsigtede perspektiv har derimod fokus på f.eks. institutionsopbygning og beskyttelse af civile. Ud over de to forskelligartede tilgange er der vestlige aktører, som baserer deres bidrag på at levere logistisk støtte, som understøtter andre aktørers operationer og missioner med korte og lange perspektiver.²⁵ I det efterfølgende afsnit kortlægges Frankrigs, USA's og FN's respektive motivationer for at intervenere, deres militære tilgange i operationsområdet og omfanget af deres engagement i Sahel. Samtidig belyser afsnittet, hvilke muligheder og risici et eventuelt samarbejde indebærer for Danmark.

Figur 5: Interventionstilgangene i Sahel

Tidsperspektiv	Kort sigt	Understøttende	Langt sigt
Aktiviteter	Kampoperationer Efterretningsindsamling Militær kapacitetsopbygning	Logistisk støtte Militært diplomati	Opbygning af sikkerhedsstrukturen Uddannelse i humanitær folkeret Samarbejdsøvelser Demobilisering Gendarmerioperationer
Kapaciteter	Let infanteri Specialoperationsstyrker Droner Kamphelikoptere Kampfly Instruktører Monitorering	Transportkapacitet Baser Sanitetsenheder Strategisk lufttankningskapacitet Satellitkapacitet Cyber-kapaciteter	Militære administrationsenheder Rådgivere Undervisere Donationer Ingeniørkapaciteter
Hovedaktørernes engagement			
USA			
Frankrig			
FN			

I gennemgangen af mulige samarbejdspartnere i Sahel er det væsentligt at notere sig, at Frankrig har en central rolle i regionen – ikke blot set i en kulturel og historisk kontekst – men også som ledende interventionsaktør. Det skyldes en ansvarsfølelse for deres tidligere kolonier, store franske investeringer i regionen og en nærværende terrortrussel samt et migrationspres. Frankrig har derfor anvendt sin faste plads i FN's Sikkerhedsråd til at yde indflydelse på mandatet for FN's *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) samt brugt sin position i Europa til at forme EU-indsatser i Mali. Det har medført, at den fransklejede Operation Barkhane er toneangivende i

Sahel-regionen. At der ikke er tale om en FN-mission, kan bidrage til at svække FN's legitimitet og måske fastholde indsatserne på et smallere antiterror-spor.

Koordinationen mellem de forskellige aktørers indsatser sker på møderne i *Sahel Multilateral Planning Group (SaMPG)*, hvor strategiske prioriteter, enkeltprogrammer, mål og gensidig støtte koordineres. Gruppen ledes af Frankrig, USA og Storbritannien. Derudover er der repræsentanter fra Danmark, Belgien, Canada, EU, Tyskland, Italien, Holland og Spanien.

Frankrig: Operation Barkhane

Motivationen: Frankrig har gennemført militære interventioner i Sahel siden 2013. Malis manglende evne til at opretholde statens autoritet i landets ydre regioner, kombineret med en islamistisk invasion fra nord, medførte, at den franske regering i januar 2012 anmodede om international assistance til at genskabe kontrollen over eget territorium.²⁶ I december 2012 blev FN Resolution 2085 vedtaget; en resolution, som autoriserede indsættelsen af væbnede internationale styrker i Mali. Formålet med at sanktionere en international intervention var, at en sådan militær indsats skulle hjælpe med at genoprette Malis territoriale integritet og genskabe stabiliteten. I januar 2013 accepterede Frankrig en invitation fra Mali og iværksatte derefter Operation Serval fra de franske baser, som allerede eksisterede i Sahel-regionen og Vestafrica.²⁷

Den franske operation var centreret omkring tre mål: 1) at hjælpe Malis sikkerhedsstyrker i kampen mod de islamistiske terrororganisationers fremmarch i syd; 2) at støtte Mali i at genoprette egen territoriell integritet, og 3) at støtte de øvrige internationale sikkerhedsmissioners arbejde i landet (MINUSMA, EUTM mv.).²⁸ Operationen blev understøttet af en række internationale partnere, herunder USA, Storbritannien, Belgien og Danmark.²⁹ Interventionens klare politiske mål, den koordinerende diplomatiske indsats og effektive brug af militære midler, resulterede i succes på kort sigt, idet den hindrede separatisterne og de islamistiske grupper i at vælte den lokale regering.

Indsatsen havde dog ikke succes med at adressere konfliktens underliggende årsager.³⁰ Som følge af Operation Servals begrænsede perspektiv havde operationen et snævert fokus på Mali, en ren militær tilgang, afgrænset tidshorisont og anvendte primært eksterne militære styrker frem for lokale forsvarsstyrker. I august 2014 indledte Frankrig derefter Operation Barkhane i forlængelse af Operation Serval. Denne gang med et regionalt perspektiv, en mere varig status og med fokus på transnational terrorisme samt støtte til opbygning af kapaciteter hos lokale sikkerhedsstyrker og deres kamp mod islamistiske terrororganisationer.³¹ Barkhane assisterer endvidere FN-missionen i Mali (MINUSMA) samt G5 Sahel Joint Force, der er et regionalt sikkerhedsinitiativ og partnerskab (se figur 6).³² Hovedformålet med operationen er at gennemføre en antiterror-kampagne i regionen og at afskære de migrationsruter, som er med til at muliggøre terrororganisationernes opbygning i regionen.

Figur 6: G5 Sahel JF









G5 Sahel Cross-Border Joint Force	
Oprettet:	<ul style="list-style-type: none"> 2. juli 2017
G5-landene:	<ul style="list-style-type: none"> Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauretanien og Niger
Mandat:	<ul style="list-style-type: none"> Imødegåelse af terrorisme, organiseret kriminalitet og menneskesmugling
Størrelse:	<ul style="list-style-type: none"> 5.000 soldater og ca. 100 politifolk
Operationsområde:	<ul style="list-style-type: none"> 50 km. på hver side af medlemslandenes grænser
Økonomi:	<ul style="list-style-type: none"> Initialt budget 6,8 milliarder kroner
Donorlandene:	<ul style="list-style-type: none"> EU 1800 mio. kr.; Saudi-Arabien 1300 mio. kr.; USA 780 mio. kr.; Forenede Arabiske Emirater 390 mio. kr.; G5-landene 375 mio. kr.; Frankrig 143 mio. kr.; Tyskland 143 mio. kr. Andre 1900 mio. kr. (herunder Danmark med 7,5 mio. kr.)

Interventionstilgangene: Operation Barkhanes interventionstilgang består af en kombination af: 1) direkte kampmissioner rettet mod de forskellige islamistiske organisationer i regionen (se figur 7), alene eller i samarbejde med lokale regeringsstyrker, 2) militær kapacitetsopbygning af lokale sikkerhedsstyrker, og 3) militærdiplomati med fokus på G5 Sahel. USA bidrager til Barkhane med efterretninger, statisk tankning af fly, og basefaciliteter (uddybes i kapitel 3).³³ Storbritannien og Canada støtter ligeledes missionen logistisk, og Estland bidrager med enheder til bevogtning.

Der kan argumenteres for, at Barkhane har haft succes med dels at signalere Frankrigs militære handlekraft i regionen, dels ved at 'forstyrre' traffick-ruterne i Sahel og ved at påføre dem økonomiske og personelmæssige tab. Samtidig har operationen mindsket de eksisterende væbnede gruppers evne til yderligere opbygning i Sahel.³⁴ Omvendt har alt ikke været en succes. Frankrig har for få konventionelle styrker i regionen til permanent at kunne kontrollere det enorme område, hvorfor nye væbnede grupper og kriminelle organisationer er opstået i magtvakuummet.³⁵ Dernæst er Frankrigs lokale partnere kendetegnet ved, at de hverken har solide statsstrukturer eller den brede legitimitet i lokalbefolkningerne, som er afgørende for at fastholde fremgang mod terrororganisationer.

Omfang: Barkhane består af ca. 4.000 franske soldater fordelt på forskellige baser i Sahel-regionen (se figur 7), hvorfra de primært opererer i Mali, Niger og Tchad. Frankrig har, parallelt med Operation Barkhane, indsat en *Task Force Sabre*, som består af ca. 400 specialoperationsstyrker. *Sabres* formål er at indhente efterretninger i hele Sahel til støtte for primært Barkhane og sekundært andre franske samarbejdspartnere. Frankrig har ligeledes haft en permanent deployering af ca. 1.000 soldater med fast base i Tchad siden landets selvstændighed. Enhedens formål er at støtte det lokale styre i Tchad og sikre franske interesser i landet.³⁶

Figur 7: Operation Barkhanes militære kapaciteter

BARKHANE			
	5 droner		300 pansrede køretøjer
	7 kampfly		300 logistiske køretøjer
	14 helikoptere		4 artilleripjecer
	10 transportfly		4.000 tropper

Muligheder og risici: Det kan argumenteres, at Frankrig er for lille en aktør til alene at sikre sikkerhedssituationen i det vestlige Sahel, især når både EU og USA endnu ikke har vist sig villige til at intervenere i regionen med et større antal landbaserede militære styrker. Målene for Operation Barkhane kan vise sig for ambitiøse i forhold til Frankrigs militære ressourcer og den interne politiske velvilje til at fortsætte landets længste militære engagement siden Algerie-krigen. En væsentlig risiko ved operationen er, at den i visse kredse kan opfattes som fransk neo-kolonialisme og beskyttelse af fransk-nationale interesser i Mali.³⁷

Vælger Danmark at deltage yderligere i Barkhane, risikerer vi at blive associeret med en hårdtslående fransk tilgang til terrorbekæmpelse. Den franske tilgang til antiterror-operationer er nemlig på den ene side direkte, fleksibel og inden for fransk lov og demokratiske principper.³⁸ På den anden side er der mindre gennemsigtighed og offentlighed omkring de franske operationer, end hvad der kendetegner danske militære antiterror-operationer.³⁹ Barkhane er dog den eneste militære intervention i Sahel, som både adresserer terrorisme, migrationsproblematikken og den generelle ustabilitet i regionen. Frankrig og Barkhane er derved den eneste partner, som direkte kan understøtte Danmarks intentioner i den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-2020 omkring udfordringerne i Sahel.

FN og MINUSMA

Motivation: FN-missionen MINUSMA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) blev etableret den 25. april 2013, efter at Operation Serval havde skabt relativ ro i det sydlige Mali. Sammen med den fredsaftale, som blev indgået med Malis separatister, havde Serval således bidraget til at skabe forudsætningerne for, at FN, med beføjelse i Resolution 2100, kunne deployere en mission til Mali.⁴⁰ MINUSMA har følgende mål for missionen: 1) at støtte implementeringen af "Agreement on Peace and Reconciliation"; 2) at støtte Mali i genindsættelsen af regeringens sikkerhedsstyrker i Midt- og Nord-Mali; 3) at beskytte civilbefolkningen, og 4) at imødegå asymmetriske angreb i et aktivt forsvar.⁴¹ Mandatet er dog løbende ændret i forhold til situationen i Mali.

Interventionstilgange: MINUSMA's fokus er på langsigtede stabiliseringsindsatser, men samarbejder med Barkhane på mange områder. Der udveksles efterretninger, koordineres operationer, og der samarbejdes især på det logistiske område.⁴² MINUSMA's anden samarbejdspartner er European Union Training Mission in Mali (figur 8), som har et lignende langsigtet fokus på

stabiliseringsindsatser i Mali, og hvis primære indsatsområde er træning af de lokale sikkerhedsstyrker. Det kan skyldes en pragmatisk, politisk holdning til operationers gennemførelse. Det kan dog også skyldes det faktum, at Frankrig er stærkt repræsenteret i både Barkhane, EUTM og MINUSMA, hvorved der er nationale interesser på tværs af de to interventioner.

Figur 8: European Union Training Mission in Mali

European Union Training Mission in Mali (EUTM Mali)	
Etableret:	<ul style="list-style-type: none"> Februar 2013
Nationer:	<ul style="list-style-type: none"> AT, BE, BG, CZ, DE, EE, FI, FR GR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, ND, PT, RO, SE, SI, SP, UK og GE
Mandat:	<ul style="list-style-type: none"> Bidrage til forbedring af Malis regerings militære kapaciteter Støtte Malis regering i genskabelsen af statens kontrol og Rule of Law and Order over eget territorium Støtte G5 Sahel Joint Force gennem dedikeret rådgivning og træning.
Størrelse:	<ul style="list-style-type: none"> 620 soldater 200 soldater varetager EUTM egen sikkerhed Frankrig stiller med ca. 40% af personellet ved EUTM (ca. 250 franske soldater).
Operationsområde:	<ul style="list-style-type: none"> Mali (den sydlige del af landet)
Økonomi:	<ul style="list-style-type: none"> 450 mio. kr.

Omfang: MINUSMA's militære kapaciteter og mandat er mere robust end for en 'traditionel' FN-mission. Ud over de ca. 12.000 FN-soldater i missionen indeholder MINUSMA, som den første FN-mission, 400 efterretningsfolk⁴³, dronekapacitet, canadiske Apache-kamphelikoptere og specialoperationsstyrker.⁴⁴ Set i relation til, at over 99 uniformerede FN-ansatte har mistet livet under missionen, og 358 er blevet såret, forekommer de midler, som missionen råder over, ikke at kunne indfri missionens ovennævnte mål. Et af argumenterne for missionens forholdsvis store tab har været det forstærkede mandat, der giver hjemmel til "aktivt forsvar".

Muligheder og risici: Det robuste mandat kan have indflydelse på den lokale opfattelse af FN som en mindre upartisk og gøre FN-personel til opportune mål for de væbnede grupper.⁴⁵ I FN's generalsekretærs "Report and the Strategic Review" fra sommeren 2018 anbefales det at forbedre FN's militære fodaftryk i det nordlige Mali med henblik på at reducere angreb på egne FN-styrker.⁴⁶ Det skal ske dels ved at styrke enhederne, ligesom der anbefales en større indgriben over for de maliske sikkerhedsstyrker, som begår menneskerettighedskrænkelser og overgreb på civilbefolkningen. Som led i at opnå dette opfordres FN-styrken til at samarbejde tættere med både Malis sikkerhedsstyrker og G5-styrken. Det at skulle arbejde tæt sammen med lokale sikkerhedsstyrker og samtidig gribe ind i tilfælde af magtmisbrug kan blive en

vanskelig balancegang for fremtidens operationer i Mali. Eventuelle fremtidige danske bidrag til MINUSMA vil ikke alene indebære risiko for tab af menneskeliv, men også en risiko for implicit at blive indblandet i lokale sikkerhedsstyrkers brud på menneskerettigheder. Omvendt vil disse udfordringer ikke kunne løses, medmindre der bidrages til missionen og fokuseres på denne problematik. Et bidrag til MINUSMA ville være i overensstemmelse med Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi, men vil især kunne understøtte et dansk kandidatur til FN's Sikkerhedsråd.

USA – AFRICOM og Operation Juniper Shield

Motivation: Sahel var indtil midten af 2000 ikke en prioriteret region i amerikansk udenrigspolitik. Afrikas Horn var og er USA primære fokusområde i Afrika, og Sahel fik først mere fokus, efter at de islamiske væbnede grupper intensiverede deres aktiviteter i 2012.⁴⁷ De politiske mål for USA's væbnede interventioner i regionen er: 1) at øge USA's indflydelse i regionen, 2) at øge de lokale sikkerhedsstyrkers evner til at skabe sikkerhed, 3) at reducere ekstremistiske og voldelige gruppers evne til at udføre terror, og 4) at beskytte amerikansk personel og amerikanske interesser i regionen.⁴⁸ Overordnet er USA's formål at skabe stabilitet i Sahel-regionen, men fokus er på antiterror-operationer, rådgivning og træning af lokale sikkerhedsstyrker. Modsat Operation Barkhane har USA ikke fokus på at minimere migrationsstrømme mod Europa eller den afledte organiserede kriminalitet.

Interventionstilgang: USA's interventioner sker gennem to adskilte spor, hvor US AFRICOM varetager kapacitetsopbygning og beskyttelsen af amerikanske interesser.⁴⁹ Dette sker ud fra en "By, With, and Through"-tilgang, hvor der ydes assistance til lokalregeringerne via f.eks. deling af efterretninger, træning, teknisk støtte og/eller donationer.⁵⁰ Det andet spor i USA's engagement er Operation Juniper Shield⁵¹ under Joint Special Operations, som gennemfører en antiterror-kampagne i regionen. Operation Juniper Shield gennemfører primært kampoperationer, træning og efterretningsindhentning og samarbejde med MINUSMA, Barkhane, vestlige koalitions partnere og lokale regeringer.

Omfanget: Det amerikanske engagement har sin tyngde i Niger. Det har blandt andet rod i landets geografiske placering som Sahels knudepunkt, strategiske uran-forekomster samt Nigers deltagelse i den globale krig mod terror.⁵² Samlet har USA ca. 1.300 soldater i Sahel, hvoraf 900 er stationeret i Niger. USA har både rekognosceringsenheder og kampdroner, strategiske løftekapaciteter, specialoperationstyrker og rådgiverbidrag deployeret i regionen. Derudover råder USA over basefaciliteter i Burkina Faso og Tchad (se figur 4). Pentagon indikerer i øjeblikket at reducere antallet af amerikanske specialoperationsstyrker i Afrika med 25 % over 18 måneder og 50 % over 36 måneder.⁵³ Reduktionen skal dog ses i den kontekst, at USA samtidig øger deres droneaktiviteter i regionen og forbereder flere *forward operating site* lokalt.⁵⁴ Sammenfattende kan det ses som udtryk for, at USA forsøger at få lettere personelmæssigt fodaftryk, men øger dele af deres økonomiske og teknologiske tilstedeværelse i regionen. Dertil kommer, at USA fremadrettet har besluttet at optrappe droneangreb på islamistiske grupper og at lade amerikanske specialoperationsstyrker operere mere autonomt i forhold til de lo-

kale partnere samt yderligere optrappe samarbejdet med Operation Barkhane.⁵⁵ Samlet set har USA et veludbygget net af militærbaser, logistiske kapaciteter og kampenheder til at kunne gennemføre de to forskellige strategiske retninger for henholdsvis AFRICOM og Joint Special Operations og samtidig opretholde støtten til både Barkhane og MINUSMA.

Muligheder og risici: Sammenhængen mellem den planlagte reduktion af militært personel i regionen, og det øgede amerikanske fokus på Rusland og Kina, vil være af interesse, når Danmark skal prioritere indsættelsen af sine begrænsede militære ressourcer. Danmark kan eventuelt fylde USA's huller for så vidt angår specialoperationsstyrker, enten til direkte kampoperationer eller til opstilling og indsættelse af træningsbidrag til uddannelse af lokale styrker i antiterror-operationer. USA's optrapning i anvendelsen af angrebsdroner og autoriseringen af sådanne angreb alene på mistanken om terroraktivitet (samme tilgang som Frankrig) eller tilhørsforhold kan risikere at give bagslag i forhold til et eventuelt dansk bidrag enten til AFRICOM eller Operation Juniper Shield, især omkring civile tab. Modsat er USA en velkendt partner fra Irak og Afghanistan og vores nærmeste allierede.

2.3

Delkonklusion: Udfordringer og muligheder

I Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi defineres problemkomplekset i Sahel med radikaliserings, terrorisme, irregulær migration og ustabilitet.⁵⁶ Disse trusler kan adresseres af Danmark ud fra to væsentligt forskellige tilgange, nemlig enten at afskærme eller engagere sig.⁵⁷ For så vidt angår Sahel dikterer strategien, at truslerne skal imødegås gennem både væbnede og ikke-væbnede stabiliseringsindsatser – og repræsenterer derved den engagerende tilgang i forhold til truslerne på Europas Sydflanke.

Blandt de internationale væbnede aktører i Sahel er der ikke en fælles opfattelse af, hvorledes der sikres en varig stabilitet i regionen, og de nationale interesser spiller en stor rolle i forhold til interventionstilgangene. De fremtidige muligheder og risici for Danmark opstår således i spændingsfeltet mellem de forskellige aktører, og i aktiviteternes forhold til hinanden. Danmarks eventuelle fremtidige bidrag kan enten ske via en direkte tilgang, indirekte tilgang eller en mere passiv tilgang. Der er dog risici ved enhver tilgang, og i sidste ende dikteres den eksplicit af de mulige partnerskaber med enten Frankrig, USA eller FN. Det fundamentale valg – at vælge den mest hensigtsmæssige tilgang – må blandt andet inddrage overvejelser om, hvorledes engagementet i Sahel bedst understøtter Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi, Udenrigsministeriets længerevarende engagementer i området og et eventuelt dansk kandidatur til FN's Sikkerhedsråd. Indledningsvis kunne dette gøres ved at forankre stabiliseringsindsatserne i Sahel-regionen i en overordnet stabiliseringsstrategi – en strategi, som binder alle Danmarks stabiliseringsindsatser sammen, hvad end de foregår under FSF eller i rammen af forsvarets internationale operationer.

3

'Både-og': Muligheder og risici ved en mangestrengt portefølje af forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel

Dette kapitel bevæger sig fra fokus på enkelte interventionsaktører/rammer til spørgsmålet om eventuelle kombinationsmuligheder, såfremt Danmark fremadrettet ønsker at forankre forsvarsbidrag i mere end én ramme. Tre kombinationsmuligheder beskrives: 1) flere eksterne partnerlande (eksempelvis både USA og Frankrig), 2) både eksterne partnerlande og en multilateral ramme og 3) tilvalg af bilaterale partnerlande i regionen. Kapitlet belyser kort de muligheder, ovennævnte kombinationer rummer, for derefter at gå mere i dybden med de risici, som knytter sig til et sådant porteføljevalg. Tilsammen beskriver kapitlet således forskellige risici, som det er nødvendigt at holde sig for øje, såfremt den samlede portefølje af danske forsvarsbidrag til antiterror i Sahel indebærer, at forskellige bidrag forankres i flere forskellige rammer. Kapitlet afsluttes med en opsummering, der også fungerer som afsæt til rapportens kapitel 4, som blandt andet indeholder anbefalinger om sammensætningen af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel og de risici, som knytter sig til valg af både partnerramme og typen af forsvarsbidrag.

En mangfoldighed af partnermuligheder og kombinationer: Tre eksempler

Som beskrevet i kapitel 2 udfører en række interventionsaktører antiterrorindsatser i Sahel – og dette i forskellige rammer: bilateralt, multilateralt og i regionale samarbejder. På den ene side skyldes mangfoldigheden af interventionsaktører, at "ingen vil kunne håndtere sikkerhedsudfordringerne i regionen alene".⁵⁸ På den anden side påpeges det, at de mange interventionsaktører i Sahel har medført et 'security traffic jam', kendetegnet ved både overlap og mangel på overordnet strategisk koordinering og samhörighed.⁵⁹ Det er dette landskab, som danner udgangspunkt, når man fra dansk side skal træffe et valg, som ikke alene handler om, inden for hvilken ramme vi ønsker at forankre et eventuelt dansk antiterror-bidrag (USA? FN? Frankrig?). Det handler – jf. sammensætningen af et samlet dansk forsvarsbidrag – også om, hvorvidt Danmark ønsker at yde forsvarsbidrag til flere af disse aktørers Sahelindsatser.

I relation til dette spørgsmål er det vigtigt at være opmærksom på, hvilke muligheder og risici forholdet mellem forskellige interventionsaktører og -tilgange indebærer. De muligheder, der opstår ved at tilvælge flere samarbejdspartnere, handler i høj grad om, hvorvidt en mangestrengt sammensætning af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel på én og samme tid kan bidrage til at styrke flere partnerrelationer samtidig. Vil en forankring af militære antiterror-bidrag i flere forskellige partnerrammer både kunne videreføre Danmarks centrale position fra de amerikanskledede indsatser – og samtidig

styrke Danmarks partnerrelation til Frankrig samt signalere dansk opbakning til projekt 'Europæisk sikkerhed'?

Ikke alene melder der sig i forbindelse med dette spørgsmål en række overvejelser, som eksempelvis handler om at afveje resultatet af mindre bidrag mange steder versus større bidrag på særlige områder. Dertil kommer, at der kan risikere at være modstrid mellem de forskellige indsatser, man støtter med en mangestrenget tilgang. Navnlig peger denne rapport på tre sådanne udfordringer: *underliggende legitimeringsforskelle*; *geografiske forskelle*, og *risiko for negativ spill-over*, også i form af konsekvenser for ressourcer til beskyttelse af civile og i form af risiko for udhuling af merværdien ved en samlet international indsats. Eksempler på muligheder og risici synliggøres nedenfor gennem analyser af forholdet mellem hhv. USA/Frankrig (muligheder og dilemmaer ved at tilvælge flere forskellige eksterne samarbejdslande), MI-NUSMA/Barkhane (muligheder og dilemmaer ved at tilvælge både bilaterale og multilaterale rammer) og forholdet til regionale partnere (muligheder og risici ved også at tilvælge denne partnerramme). Disse tre aktørrelationer er illustrative for nogle af de dynamikker, Danmark bør have øje for, såfremt man ønsker at sammensætte en portefølje med danske forsvarsbidrag til flere forskellige antiterror-indsatser i Sahel.

3.1

Flere eksterne partnerlande: komplementaritet eller fundamentale forskelle?

Af både Frankrig og USA understreges det, at deres partnerskab er vigtigt, også i Sahel.⁶⁰ Som Le Drian udtrykte det ved et besøg i Washington: "USA er en essentiel partner for Frankrig, fordi vi har samme syn på sikkerhedsudfordringerne i Afrika og på, hvilke løsninger der bør tilstræbes".⁶¹ Samarbejdet mellem USA og Frankrig ses ikke kun udtrykt i officielle statements, men også på operationelt niveau. Frankrig yder f.eks. assistance til AFRICOM. Det var franskmænd, der kom amerikanske specialstyrker til undsætning, da de kom under angreb i oktober 2017: "Inden for en time ankom franske Mirage jets til stedet. Og senere samme dag ankom franske kamphelikoptere".

Omvendt assisterer AFRICOM også franske indsatser. USA har eksempelvis – på opfordring fra Frankrig – assisteret med transport af soldater⁶² og med lufttankning af franske kampfly over Mali.⁶³ Lufttankning trænes desuden i forskellige øvelser. Dertil kommer delte base-faciliteter.⁶⁴ I Niger deler USA og Frankrig faciliteter ved *Niger Air Force Base Aérienne 101*, herunder et fælles UAV-system.⁶⁵ I Tchad har USA en forbindelsesofficer tilknyttet den franske base (N'Djamena), som i øvrigt siden 2014 har huset amerikanske Predator-droner og amerikansk militært personel.⁶⁶ AFRICOM's støtte til franske antiterror-indsatser i Sahel har dog overvejende fokuseret på materiel og logistik snarere end på mandskab. Det relativt tætte samarbejde mellem USA og Frankrig i Sahel er dog et samarbejde, som ud over at være ad hoc snarere end formaliseret⁶⁷ også indebærer en række forskelle. Nedenfor fremhæves to væsentlige forskelle på det politisk/strategiske niveau samt en væsentlig forskel på operationelt niveau.

Divergerende legitimeringsgrundlag

"Uagtet hvor tæt det fransk-amerikanske samarbejde er blevet, er det stadig ikke lykkedes at samarbejde på det strategiske niveau"⁶⁸, en observation, som peger på vigtige, underliggende forskelle på det strategiske niveau. Én sådan forskel handler om det legitimeringsgrundlag, de to landes Sahel-engagement beror på.

Hvor USA's engagement legitimeres med henvisning til terrorbekæmpelse, legitimeres Frankrigs engagement med henvisning til både terrorbekæmpelse, migrations- og stabiliseringsudfordringer. Denne forskel har betydning for legitimeringen af eventuelle danske forsvarsbidrag og for selve forståelsen af, hvilken opgave dansk forsvar skal bidrage til at adressere. USA og Frankrig har med andre ord forskellige syn på, hvori opgaven består – og dermed også på, hvornår opgaven kan siges at være løst. Med USA kan vi fra dansk side fortsætte et antiterror-samarbejde med en velkendt partner, dog uden et bredere fokus på eksempelvis migration. – En udfordring, som ikke vil kunne adresseres, såfremt det amerikanske engagement re-fokuseres – eksempelvis hvis Al-Qaeda finder fodfæste andre steder end i Sahel. Omvendt rummer en fransk partnerramme både mulighed for at koble danske antiterror-bidrag til et bredere ønske om også at imødegå irregulær migration og andre stabiliseringsudfordringer og for at yde et bidrag, som forventeligt kan styrke relationen mellem Danmark og Frankrig. På den anden side er f.eks. Barkhane en snævert fokuseret militærindsats, som ikke i sig selv rummer denne bredere dimension. Og partnerpoint skal ses i lyset af den kritik, som er blevet rettet mod Barkhane, eksempelvis angående manglende transparens.

Sahel-regionens divergerende prioritet

En relateret forskel handler om franske og amerikanske perspektiver på Sahel-regionens prioritet. Hvor terrorbekæmpelse i lige netop Sahel har høj prioritet hos Frankrig, er det i større grad Somalia, der prioriteres i USA's antiterror-indsatser i Afrika.⁶⁹ Selv om USA har føjet Sahel-baserede grupper til listen over terrororganisationer, udgør Somalia-baserede Al-Shabaab det primære fokus for USA's terrorbekæmpelse i Afrika. Mere generelt har USA's strategiske interesser i Sahel "i årtier været begrænset".

Omvendt kan Frankrigs vedholdenhed og vilje til at gå forrest i Sahel indebære andre risici, eksempelvis at Frankrigs engagement også er et spørgsmål om national sikkerhed, hvorfor der ikke nødvendigvis er stor transparens om alle dele af den franske indsats.⁷⁰ Dertil kommer, at hvor Frankrigs nuværende Sahel-indsatser er svære at adskille fra Frankrigs mangeårige engagement i regionen, så er USA's tilstedeværelse langt mere nutidig. Dette behøver ikke i sig selv have stor betydning, men skal i Sahel ses i relation til forskelle i vedholdenhed i de to landes *nuværende* engagement. Hvor Frankrig på mange punkter går forrest, er det uklart, hvordan USA ser sin fremtidige rolle i Sahel, herunder hvorvidt USA "will be content to 'lead from behind' France indefinitely"⁷¹. Illustrativt for denne uklarhed har præsident Trumps tilbage-trækningsretorik, kombineret med bagholdsangrebet mod amerikanske specialstyrker i Niger, på den ene side givet anledning til drøftelser om amerikansk nedtoning i Sahel. På den anden side har Trump på mange punkter videreført Obamas Sahel-politik om at yde finansiell, logistisk og efterretningsmæssig støtte til Frankrig.

Divergerende vægtning af direkte versus indirekte terrorbekæmpelse

Ud over disse forskelle på politisk niveau – legitimeringsgrundlag og prioritet – er der en række forskelle på operationelt niveau. Hvor USA har 800 specialstyrker i regionen og primært fokuserer på øvelser og anden støtte til opbygning af militære kapaciteter hos regionale partnere,⁷² har Frankrig over ca. 4500 soldater i Sahel samt et væsentligt større fokus på direkte *combat operations* udført af franske styrker. Hvor der henvises eksplicit til "french combat

operations", er der omvendt en amerikansk forbeholdenhed over for at anvende denne betegnelse. Dog påpeges det af flere, at "train and assist" netop er en version af kapacitetsopbygning, som ligger tæt op ad egentlig combat.⁷³ Disse forskelle er naturligvis mere nuancerede, blandt andet jf. ovenstående afsnit om USA og Frankrigs samarbejde i regionen. Pointen her er dog, at en række forskelle på operationelt niveau indebærer specifikke fordele og ulemper med betydning for, hvordan henholdsvis amerikanske og franske antiterror-indsatser i Sahel vil danne ramme for danske antiterror-bidrag.

En mere direkte tilgang til terrorbekæmpelse indebærer andre risici, end hvis vægten lægges på opbygning af militære kapaciteter hos regionale partnere, som ikke er risikofrit, men implicerer en anden risikoprofil. Dette behandles senere i nærværende kapitel (del 3). Af yderligere operationelle hensyn giver den større franske militærtilstedeværelse i Sahel en række samarbejdsmuligheder, mens en fordel ved den amerikanske ramme er, at den er mere velkendt. Danske specialstyrker har f.eks. bidraget til den årlige AFRI-COM-ledede Flintlock-øvelse, som har fokus på opbygning af antiterror-kapacitet hos partnerlande, også i Sahel-regionen.⁷⁴

Selv om franske og amerikanske antiterror-indsatser i Sahel på mange måder er tæt forbundne, er der således en række underliggende forskelle med betydning for fremadrettede overvejelser om rammen for og sammensætningen af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel. Frankrig har eksempelvis ikke alene fokus på antiterror, men også på migration og bredere stabiliseringsudfordringer. USA har et mere snævert antiterror-fokus, da migration fra Sahel ses som et europæisk problem – en forskel, som har betydning for legitimeringen af eventuelle danske bidrag.

Opsummering: Muligheder og risici ved tilvalg af flere antiterror-partnere

Hvad betyder så disse forskelle og risikoen for en modstrid, hvis man fra dansk side ønsker en samlet Sahel-portefølje, med forsvarsbidrag forankret i rammen af både amerikanske og franske Sahel-indsatser? Nogle af de muligheder, der er forbundet med at tilvælge både en amerikansk og en fransk partnerramme, handler ikke alene om terrorbekæmpelse i Sahel-regionen, men også om bredere politiske overvejelser og målsætninger. Angående relationen til USA handler spørgsmålet om danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel eksempelvis også om, hvorvidt et samarbejde med USA i Sahel vil kunne fungere som en ramme, hvori den alliancedannelse, som danske bidrag til blandt andet OIR har givet Danmark en central placering inden for, vil kunne videreføres.

For så vidt angår Frankrig kan spørgsmålet om vedvarende dansk støtte til terrorbekæmpelse i Sahel ikke isoleres fra bredere politiske spørgsmål om vigtigheden af at støtte Frankrig med henblik på at styrke denne partnerrelation såvel som af projekt 'Europæisk sikkerhed'. Mulighederne i at tilvælge flere samarbejdspartnere i den samlede danske Sahel-portefølje handler således også om alliancehensyn og styrkede relationer til mere end et partnerland.

En sådan flerstrengt tilgang indebærer imidlertid forskellige risici, som ovennævnte muligheder skal holdes op imod. *Tre eksempler på sådanne risici* handler om *udvanding, uklarhed og udfordringer forbundet med at balancere to forskellige hensyn*. *Udvanding* henviser til risikoen for at sprede begrænsede danske forsvarsbidrag ud på for mange mindre indsatser, således at disse potentielt ikke gør en reel forskel og/eller ikke lever op til forventningerne hos de partnere, vi har erklæret os parate til at støtte i Sahel.

'Lidt med alle' indebærer dermed en risiko for, at de enkelte bidrag får en så beskeden størrelse, at de ikke gør en reel forskel, og/eller at partners forventninger til de danske bidrag ikke kan indfris. *Uklarhed* handler f.eks. om, hvori opgaven består. Givet USA's og Frankrigs divergerende syn på, hvilken trussel det er vigtigt at sætte ind over for, vil der eksempelvis også være forskel i deres syn på, hvilken opgave et eventuelt dansk træningsbidrag bør fokusere på.

Hvis vi fra dansk side f.eks. vælger at bidrage til kapacitetsopbygning og træning af lokale styrker (jf. f.eks. USA's fokus på 'train & assist'), hvilke udfordringer træner vi dem da til at sætte ind over for: Terrorisme? Migration? Smugling og kriminelle netværk? Hvis vi vælger at samarbejde med både USA og Frankrig, bliver det vigtigt at klargøre, hvor Danmark står i relation til disse partners forskellige syn på 'truslen' og dermed på den opgave, eventuelle forsvarsbidrag fra Danmark skal adressere. Endelig må der, ved at tilvælge både USA og Frankrig som antiterror-partnere i Sahel, forventes en række *udfordringer forbundet med at balancere to forskellige hensyn*. Eksempelvis er Sahel for Frankrig en højt prioriteret front, men for USA handler terrorbekæmpelse om langt mere end (og ikke primært om) situationen i Sahel.

3.2

Partnerlande og multilaterale rammer: komplementaritet med omkostninger?

USA, Frankrig, FN og EU er alle til stede i Sahel. Spørgsmålet om fremtidige danske forsvarsbidrag handler derfor ikke kun om et eventuelt tilvalg af flere eksterne partnerlande (både USA og Frankrig), men også om at vælge imellem eller tilvælge både eksterne partnerlande og en multilateral ramme. De muligheder, som tilvalg af en multilateral ramme indebærer, handler såvel om større normative som politiske hensyn, herunder spørgsmålet om en regelbaseret, liberal verdensorden, og om mere specifikke danske interesser som eksempelvis det danske kandidatur til FN's Sikkerhedsråd. Én mulig tilgang, hvorved eventuelle risici ved et tilvalg af både en multilateral ramme og enkelte partnerlande kan illustreres, er gennem en analyse af forholdet mellem MINUSMA (multilateral) og franske Barkhane.

Ideelt set er den franske antiterror-indsats Barkhane og MINUSMA komplementære, da de på forskellig vis bidrager til at stabilisere Sahel: den ene med fokus på direkte her-og-nu-bekæmpelse af terrorgrupper (Barkhane), den anden med fokus på beskyttelse af civile og arbejdet for at nå en langsigtet politisk løsning af konflikten (MINUSMA). I praksis er de to indsats på visse punkter også tæt forbundne. Frankrig har eksempelvis påpeget, at MINUSMA's mandat også indbefatter interaktion med Barkhane.⁷⁵ Desuden tillader MINUSMA's mandat blandt andet FN-styrkerne at "foretage robuste og aktive indgreb med henblik på at imødegå asymmetriske angreb mod civile eller FN-personel"⁷⁶ – et mere vidtrækkende mandat end i mange andre FN-missioner. På et mere konkret niveau omhandler forholdet mellem MINUSMA og Barkhane eksempelvis deling af efterretninger.⁷⁷

Negative spill-over-effekter

Som efterretningseksemplet illustrerer, indebærer forholdet mellem MINUSMA og Barkhane også forskellige risici. En FN-rapport påpeger således, hvordan "informationsdeling med Operation Barkhane kan have politiske implikationer". Andre har fremhævet, hvordan MINUSMA's "nærhed til ikke-FN antiterror-styrker" medfører komplikationer i forhold til beskyttelse af civile.⁷⁸ For så vidt de to indsats opfattes som værende, og i nogen grad også er,

tæt relaterede, er der risiko for, at regionale gruppers modstand mod Barkhane har medvirket til at motivere angreb mod MINUSMA. Dette fører i praksis til, at FN-personel oplever at blive mål for angreb. MINUSMA er den farligste igangværende FN-mission, med store tabstal, som altovervejende bæres af afrikanske FN-tropper. Ud over de beklagelige tabstal er udviklingen også beklagelig, fordi MINUSMA i praksis ender med at bruge enorme ressourcer på at beskytte sig selv og *derfor har færre ressourcer til at beskytte civile* – som ellers, jf. MINUSMA's mandat, er en af missionens absolut vigtigste opgaver.⁷⁹

Forholdet mellem bilaterale og multilaterale indsatser

Sådanne negative spill-over-effekter mellem forskellige Sahel-indsatser udgør én type risiko, som man fra dansk side bør være opmærksom på, hvis en mangestrenget Sahel-portefølje måtte indebære danske bidrag til eksempelvis både MINUSMA og Barkhane. Derudover er forholdet mellem MINUSMA og Barkhane illustrativt for en række *bredere spørgsmål* af relevans for drøftelser om eventuelle forsvarsbidrag i begge rammer, *herunder om forholdet mellem bilaterale og multilaterale indsatser*.

Eksempelvis har MINUSMA været udgangspunkt for drøftelser om FN-operationers rolle i den globale kamp mod terror. MINUSMA var den første multidimensionale fredsoperation, som blev lanceret i et område med pågående antiterror-operationer.⁸⁰ På den ene side har kritikere fremhævet en række omkostninger ved dette, såsom at FN's upartiskhed og dermed FN's politiske arbejde påvirkes negativt.⁸¹ Andre påpeger omvendt, at FN ikke kan isoleres fra denne tendens, idet en række FN-medlemslande skubber organisationen i denne retning, og at FN kan bidrage positivt ved at fungere som en form for institutionel 'checks and balances', blandt andet med fokus på at opretholde international lov i den globale kamp mod terror.

FN's medlemslande påvirker på forskellig vis den retning, der sættes for FN's fremadrettede rolle i forhold til antiterror, dels gennem deltagelse i missioner, dels gennem bidrag til løbende debatter – eksempelvis om forholdet mellem FN-missioner og bilaterale former for engagement. Her peger en interviewperson på en tendens, som pt. svækker MINUSMA: Missionen består i et vist omfang af isolerede, enkeltstående bidrag fra forskellige medlemslande, som hver især har deres egen dagsorden, og som ikke altid er optimalt integrerede i den samlede mission. Det har negative konsekvenser for MINUSMA's evne til at løfte de opgaver, som missionen har mandat til. Således handler overvejelserne om sammensætningen af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel også om bredere spørgsmål, såsom hvordan bilaterale og multilaterale indsatser kan være komplementære, og hvornår denne kombination indebærer en risiko for, at det multilaterale spor sættes under pres af parallelle, bilaterale indsatser.

Trods forskelle og risiko for modstrid og utilsigtede konsekvenser i forholdet mellem MINUSMA og Barkhane understreges det samtidig fra fransk side, at også bidrag til MINUSMA vil flugte med franske interesser og understøtte det, andre har beskrevet som en 'overstretched' fransk intervention.⁸² Mere skarpt sat op kan man sige, at hvor muligheden for at understøtte MINUSMA gennem bidrag til Barkhane er meget begrænset, er det omvendte dermed ikke tilfældet, hvis der anlægges et bredere perspektiv: Danske forsvarsbidrag til MINUSMA kan godt bidrage til at understøtte en bredere fransk interesse i at se europæiske lande støtte op om den samlede indsats i Sahel. Ud over at relationen mellem MINUSMA og Barkhane således rummer både

muligheder og risici, bør det nævnes, at de to interventionsrammer også indebærer forskellige muligheder for samtænkning. Hvor MINUSMA er en samtænkt struktur med både civile og militære komponenter i missionen, rummer Barkhane alene en militær dimension. Frankrigs engagement i Sahel er bredt, men Barkhane alene er en militær antiterror-indsats.⁸³

Opgavefordeling eller fundamentalt forskellige tilgange til terrorbekæmpelse

MINUSMA har ikke mandat til direkte terrorbekæmpelse. Resolution 2295 (2016) gav missionen mandat til at spille en større rolle i den bredere antiterror-indsats i Mali.⁸⁴ Én af de aktiviteter, der i mandatet beskrives som relevant for terrorbekæmpelse, er kapacitetsopbygning. MINUSMA bevæger sig i en vis forstand på kanten af antiterror i sin opgaveudførelse, eksempelvis jf. ovennævnte mandat, som tillader missionen at foretage "robuste indgreb for at imødegå asymmetriske angreb mod civile". Dette betones også i vores interviews og ses i øvrigt af ovennævnte praksis vedrørende deling af efterretninger med Barkhane samt af det faktum, at MINUSMA opererer parallelt med igangværende antiterror-indsatser. Forholdet mellem FN-missioner og terrorbekæmpelse er en diskussion, der ikke er sat punktum for, og som danske antiterror-fokuserede bidrag til MINUSMA forventeligt vil spille ind i.

Dette gælder ikke kun spørgsmålet om eventuelt at støtte både MINUSMA og Barkhane, men også overvejelser om både at støtte FN og amerikansk-ledede antiterror-indsatser i Sahel. På den ene side har USA blokeret forslag fremsat af FN's generalsekretær om direkte FN-støtte til G5 Sahel.⁸⁵ På den anden side fremhæves den amerikanske støtte til G5 Sahel: "600 mio. dollars over de seneste fem år til G5 Sahel-lande" samt militær rådgivning, træning og udstyr til G5-medlemslande, i pressemeddelelser fra den amerikanske ambassade i Mauretanien.⁸⁶ Disse udmeldinger er illustrative for USA's nuværende position vedrørende FN, idet der ligger en klar prioritering af bilateralt engagement.

Betydningen af samarbejdslandes syn på FN bør indtænkes, hvis man ønsker en Sahel-portefølje, der kombinerer danske forsvarsbidrag til både amerikanske antiterror-indsatser og MINUSMA. Med andre ord er det svært at isolere spørgsmålet om forankringen af danske forsvarsbidrag i flere forskellige rammer fra langt bredere spørgsmål om, hvordan terrorisme bedst imødegås, herunder hvordan en mangestrengt Sahel-portefølje undgår uhensigtsmæssige konsekvenser ved at støtte indsatser, der synes komplementære, men samtidig beror på underliggende forskelle. Forskelle, som eksempelvis kan medføre negative spill-over-effekter eller kan modarbejde hinanden på anden vis (f.eks. ved både at støtte MINUSMA og samtidig støtte et partnerland, der sætter spørgsmålstejn ved værdien af FN).

Opsummering: Muligheder og risici ved både at støtte partnerlande og multilaterale indsatser

Hvad betyder risikoen for negative spill-over-effekter og for underliggende modstrid, hvis man fra dansk side ønsker en samlet Sahel-portefølje, med forsvarsbidrag forankret både i en multilateral ramme (såsom MINUSMA) og i rammen af USA og/eller Frankrig? De muligheder, som medvirker til at gøre kombinationen af den bilaterale og multilaterale forankring tillokkende, handler blandt andet om, at der derved kan sammensættes en profil, som giver Danmark mulighed for at tilgodese forskellige *dagsordener, både på lang sigt (allianceforhold og en regelbaseret international orden) og på kort sigt (det*

danske FN-kandidatur). En mangestrengt tilgang til sammensætningen af forsvarselementet i den danske Sahel-portefølje kan således ses som en strategi, der både kan styrke relationen til foretrukne alliancepartnere (USA og/eller Frankrig) og samtidig styrke den multilaterale orden, herunder FN, og ikke mindst det danske FN-kandidatur.

Omvendt illustrerer ovenstående eksempler på modstrid og negativ spillover, at denne strategi ikke er risikofri. Det billede, der tegner sig af sammenhænge på tværs af indsatser, kompliceres ved, at der på den ene side er tale om (nødvendige) relationer på det operationelle niveau (deling af efterretninger, delte compounds, lufttankning etc.). På den anden side ses en række risici og modstridende hensyn, særligt når man løfter blikket fra det operationelle til det politisk-strategiske niveau. Dette flugter med en observation, som blev fremhævet af en række workshopdeltagere; nemlig at der ikke alene mangler operationel koordinering mellem forskellige antiterror-indsatser, men også *mangler en overordnet politisk strategi* for de mange antiterror-indsatser, der pågår og planlægges i Sahel.⁸⁷ Dette opmærksomhedspunkt fremhæves også af andre, som eksempelvis understreger risikoen for, at interventioner med et for "snævert og teknisk fokus på træning og udstyr" ofte fejler grundet mangel på en "bredere politisk strategi".⁸⁸ I den forbindelse bør det nævnes, at der – trods bestræbelser på at etablere mekanismer for koordinering af de mange forskellige interventionsaktørers Sahel-indsatser – pt. ikke findes et forum, hvor alle aktører mødes regelmæssigt for at koordinere deres indsatser og tilgange.

Selv om mange aktører er enige om, at det kunne være gavnligt med en koordineringsmekanisme, som kan bidrage til 'deconfliction' mv., har alle aktører imidlertid ikke interesse i at koordinere deres respektive tilgange. Dertil melder sig spørgsmålet om, hvem der skulle sidde for bordenden i et sådant forum, samt om der kan opnås tillid mellem aktører, hvilket vil være nødvendigt i drøftelser om fremtidige antiterror-indsatser i Sahel.

Afslutningsvist bør det pointeres, at blandt andet Saudi-Arabien og Rusland også til stede i Sahel. Saudi-Arabien yder støtte til G5 Sahel, og i august 2018 underskrev Rusland f.eks. en aftale med Burkina Faso om forsvarssamarbejde mellem de to lande. Selv om spørgsmålet om ikke-vestlige interventionsaktører i Sahel uden tvivl er vigtigt, behandles det ikke yderligere i nærværende rapport. Rapporten fokuserer i stedet på mulige samarbejdspartnere – og rammer – for eventuelle danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel.

3.3

Tilvalg af regionale samarbejdspartnere: muligheder og risici

I tillæg til muligheder for at yde bidrag i rammen af en eller flere af de indsatser, som ovennævnte *internationale partnere* opsætter, er der også mulighed for at formulere bilaterale bidrag med *regionale partnerlande*. Derfor bevæger vi os i dette afsnit fra spørgsmålet om internationale partnere til et fokus på partnerlande i regionen. Danmark har positive erfaring med bilateralt forsvarssamarbejde fra freds- og stabiliseringsindsatser fra en række andre lande, omend ikke med et lige så direkte antiterror-fokus.

I eksempelvis Østafrika har Danmarks bilaterale forsvarsengagement i Kenya primært været i en anti-pirateri-ramme. Særligt relevant for militær kapacitetsopbygning er spørgsmålet om den regionale partner, hvis militære kapacitet man styrker gennem sådanne indsatser. Når denne valgmulighed overvejes, bliver relationer til forskellige lande i Sahel-regionen derfor vigtig. Her bør det nævnes, at Udenrigsministeriets prioritetslande i Sahel er Mali, Niger

og Burkina Faso. I netop disse lande har Danmark været til stede i en årrække, med forskellige programmer, samt ambassader i henholdsvis Mali og Burkina Faso.

Danmark har derfor både kendskab til og mulighed for at følge vigtige politiske udviklinger i disse lande langt bedre end i Sahel-lande uden samme danske tilstedeværelse. Både Nigers og Burkina Fasos ambassadør understregede ved en CMS-workshop i september 2018, at de sætter stor pris på arbejdet med fremme af menneskerettigheder, som Danmark har støttet i begge lande. Betydningen af den bredere ramme, som disse og lignende programmer danner for eventuelle forsvarsbidrag, bør ikke overses. Netop betydningen af et fokus på menneskerettighedsfremme udfoldes i nedenstående afsnit. Her beskrives nogle af de udfordringer, som det er vigtigt at have øje for samt tilstræbe at adressere og minimere, såfremt man fra dansk side ønsker at forankre eventuelle forsvarsbidrag i rammen af et bilateralt samarbejde med en regional aktør.

Nogle af de *muligheder*, som knytter sig til et bilateralt samarbejde med regionale partnere i porteføljen af danske forsvarsbidrag, handler f.eks. om, at det dels giver bedre mulighed for samtænkt dansk engagement i prioritetslande, dels muliggør et tydeligere dansk aftryk. Med Danmark valgt ind i FN's Menneskerettighedsråd for perioden 2019 til 2021,⁸⁹ bliver det eksisterende danske arbejde for fremme af menneskerettigheder i Sahel stadig vigtigere. Dette er blot ét eksempel på bilateralt engagement, som blev fremhævet af både Burkina Faso og Nigers ambassadør⁹⁰ som noget unikt ved Danmarks Sahel-engagement. Omvendt knytter der sig, ligesom for valget af internationale partnerrammer, også forskellige risici til valget af regionale partnere. Tre sådanne risici gennemgås nedenfor.

Overgreb begået af regeringsstyrker: Menneskerettigheder som 'antiterror-våben'

Ofte forstås militær kapacitetsopbygning relativt snævert som et spørgsmål om at levere kamptræning, udrustning mv., hvorved regionale styrker på længere sigt selv kan udføre antiterror. Ser man på regeringsstyrker i Sahel-lande, er der i mange tilfælde mindst to udfordringer, som ikke kan forventes at 'forsvinde' alene ved at udruste disse styrker og øge deres kampklarhed.

Human Rights Watch (HRW) har eksempelvis peget på "alvorlige menneskerettighedskrænkelser" i deres undersøgelse af sikkerhedsstyrker i hhv. Mali og Burkina Faso.⁹¹ De udfordringer, som Danmarks arbejde for fremme af menneskerettigheder bør adressere, handler dermed ikke kun om krænkelser begået af terrorgrupper, men også om krænkelser begået af nationale sikkerhedsstyrker.⁹² Ethvert bilateralt forsvarssamarbejde, eller anden ramme for militær kapacitetsopbygning, bør adressere denne kritik. Først og fremmest for at sikre, at sådanne hændelser minimeres, men også for at undgå, at denne type forsvarsbidrag foranlediger negative reaktioner på Danmarks Sahel-engagement. I Frankrigs tilfælde har det eksempelvis givet anledning til kritik, at Frankrig, i sit engagement med Tchad, har "helped create an elite ethnic militia that serves as a praetorian guard with a terrible human rights record".⁹³ Militær kapacitetsopbygning bør omhandle menneskerettighedselementer i træningen samt monitorering for at sikre, at disse træningselementer i praksis gør en forskel for måden, hvorpå sikkerhedsstyrker begår sig vis-a-vis civilbefolkningen.

Risikoen for menneskerettighedskrænkelser er ikke blot alvorlig. Krænkelser af civilbefolkningen går ofte ustraffet hen. Malis regerings manglende

evne til at holde sine sikkerhedsstyrker ansvarlige har eksempelvis "emboldened abusive soldiers to commit further grievous crimes".⁹⁴ Hvis overgreb begået af regeringsstyrker skal undgås, er retsforfølgelse og afstraffelse afgørende for at genvinde befolkningers tillid til disse regeringsstyrker. Vigtigheden af at adressere sådanne krænkelse tydeliggøres desuden i analyser. Disse påpeger, at terrortruslen kan risikere at øges, såfremt regionale sikkerhedsstyrker fortsætter med at begå overgreb, da dette kan få befolkningen til at tilslutte sig eller på anden vis støtte væbnede grupper – som 'svar' på krænkelse begået af regeringsstyrker. Human Rights Watch fremhæver således, igen med reference til Mali og Burkina Faso, at begge regeringsstyrkers adfærd har styrket den jihadistiske bevægelse i Sahel.⁹⁵ Således kan militær kapacitetsopbygning af regeringsstyrker i værste fald gøre situationen værre, særligt hvis sådanne indsatser ikke indbefatter et væsentligt menneskerettighedselement. I dette perspektiv kan arbejdet med at fremme menneskerettigheder ses som antiterror, i det omfang et menneskerettighedsfokus kan bidrage til at modarbejde risikoen for overgreb begået af regionale sikkerhedsstyrker.

Inderkreds-logik og korruptionsudfordringer

I Niger kan den stigning i forsvarsudgifter, som antiterror-indsatsen har bevirket, ikke afsondres fra korruption og en forskelsbehandling internt i Nigers forsvar.⁹⁶ Dette betyder, at spørgsmålet om, hvem vi træner og kapacitetsopbygger, melder sig i en anden form: ikke alene i relation til menneskerettigheder, men også i spørgsmålet om, 'hvis sikkerhed', de styrker vi træner bidrager til at garantere. Der påpeges således en tendens til, at en 'inderkreds' af soldater bruges til at beskytte staten, eksempelvis mod kup. Disse soldater holdes tæt på regeringen og sendes derfor ikke til de afsides dele af staten, hvor civilbefolkningen ofte savner beskyttelse.

Ligeledes påpeges et kritisk punkt med henvisning til indsatser i Burkina Faso, at både USA og Frankrigs træning af antiterrorstyrker i landet under den tidligere regering omhandlede den enhed, som "beskyttede præsidenten snarere end hele landet"⁹⁷. Dette 'inderkreds'-fænomen giver sig ikke alene til udtryk i, hvem disse soldater anvendes til at beskytte, men også i en forskelsbehandling, som eksempelvis kan betyde, at dårligt udrustede regeringsstyrker sendes på antiterror-opgaver i områder, hvor regeringen ikke har kontrol. De forbundne risici med en sådan 'inderkreds'-logik bør indtænkes, når Danmark eksempelvis allokere midler til materiel og beskyttelsesudstyr.

Udbredt korruption fremhæves desuden som en medvirkende faktor til, at "islamist and jihadist actors" har været i stand til at etablere sig i Mali⁹⁸ samt andre steder. Transparency International påpeger, at "as much as terrorist groups thrive on government weakness, military corruption also plays an important role".⁹⁹ F.eks. fremhæves det, hvordan begrænset "oversight on military spending" giver mulighed for korruption, som bidrager til øget usikkerhed, eksempelvis hvis korruption fører til "black-market arms sales" til væbnede grupper.¹⁰⁰ En anden udfordring, som fremhæves, er, hvordan korruption kan sænke moralen blandt sikkerhedsstyrker, særligt "when commanding officers pocket salaries meant for those in the lower ranks".

Transparency International er imidlertid ikke kun kritiske over for afrikanske stater. De fremhæver også eksterne aktørers rolle, herunder at hverken USA eller Frankrig tager de nødvendige initiativer for at adressere problemet. Det understreges, at det er vigtigt, at eksterne aktører insisterer på "greater transparency in spending, lest their assistance end up funding another

terror attack".¹⁰¹ Hvis donorer ikke adresserer korruptionsudfordringerne, risikerer den befolkning, hvis sikkerhed aktørerne tilstræber at beskytte, at se dem som en del af problemet. Dette sås eksempelvis i forholdet mellem Frankrig og Burkina Faso:

"Discontent came in to full view during the visit in November 2017 to Burkina Faso by French President Macron. His visit [...] was met with grenade thrown at French troops, stones launched at a delegation vehicle, and protests in the capital. The protests confirmed the widespread unhappiness of the population with what is viewed as the inability of French partners to combat Burkinabe government corruption and malpractice."¹⁰²

Det gælder ikke kun Frankrig, men også andre antiterror-aktører, at der hos dele af befolkningen i Sahel er "negative perceptions" af både lokale regeringer og af deres "europæiske partnere".¹⁰³ Der er således en række kontekstuelle faktorer – 'inner circle'-logikker, korruptionsudfordringer og negative syn på regionale regeringsaktører såvel som af eksterne partnere – som det er vigtigt ikke at overse betydningen af i formuleringen af militære antiterror-indsatser med partnerlande i Sahel.

Unintended consequences: G5 Sahel som mikrokosmos

Et eksempel på en 'uønsket effekt', som bør have fokus, er risikoen for, at G5 Sahel kan ende som et 'mikrokosmos', hvor modstrid, forskelle og udfordringer udspiller sig i et forum, som alle aktører desuden risikerer at have uopfyldelige ønsker til. F.eks. har det vist sig svært at isolere G5-styrken fra nogle af ovennævnte udfordringer vedr. relationen til lokale regeringsstyrker. Det er eksempelvis blevet påpeget, at "elementer af Malis væbnede styrker, under kommando af FC-G5 Sahel" dræbte 12 civile i maj 2018 – en hændelse, der blev undersøgt af MINUSMA, som konkluderede, at de maliske styrker "arbitrarily executed 12 civilians".¹⁰⁴ Denne risiko mindskes ikke af, at donorer – ud over dem, vi har beskrevet ovenfor – navnlig Saudi-Arabien (se figur 6), tilføjer yderligere mindst en vigtig forskel, nemlig synet på betydningen af menneskerettigheder i kampen mod terror, som den udspiller sig i Sahel.

Når det kommer til G5 og Danmarks muligheder for at yde støtte i form af militære bidrag, er forskellen på direkte og indirekte bidrag væsentlig. Ser man på forholdet mellem AFRICOM og G5 Sahel, viser der sig en mulighed for indirekte bidrag, idet Danmark kan vælge at støtte øvelser og træning i rammen af f.eks. AFRICOM, hvor G5-styrker også indgår. I april 2018 deltog militære styrker fra G5 Sahel således i AFRICOM's årlige 'Flintlock Exercise'. Én udfordring ved denne mulighed er, at der fra amerikansk side endnu ikke er klarhed omkring, hvordan USA ønsker at støtte G5 Sahel.¹⁰⁵

I tillæg til denne pointe omkring G5 Sahel som mikrokosmos for uforeneligheder, såvel som for uopfyldelige forventninger, kan desuden nævnes en række andre uønskede effekter, som ikke bør overses. Et eksempel er 'displacement', dvs. risikoen for, at problemet flytter sig snarere end løser sig som 'modsvar' til antiterror-indsatser, der udspiller sig – særligt hvor sådanne indsatser har tematisk snævre og/eller geografisk begrænsede mandater. Et eksempel på dette er de seneste beretninger om, at det er en væsentlig udfordring, at terrorgrupperne i Burkina Faso, har bevæget sig længere mod landets østlige dele, med angreb i Natiaboani, der er lokaliseret relativt langt fra hovedstaden Ouagadougou, men ligger tæt op ad den nationalpark, som

grænser op til Benin. Dette indebærer en risiko for, at problemet kan sprede sig til Benin. Andre eksempler på, at 'problemet' har flyttet sig som svar på antiterror-indsatser, er, at AQIM i Mali "synes at have flyttet aktiviteter til Libyen, Niger og muligvis Nigeria".¹⁰⁶ Hvad angår udviklingen i Burkina Faso, forklares det til dels som et forsøg på, fra terrorgruppernes side, at tilpasse sig øget militært pres, særligt fra franske Barkhane og fra G5 Sahel-styrken.¹⁰⁷ Det bør således understreges, at denne risiko for 'displacement' dermed ikke kun angår regionale partnere, men også eksterne aktørers antiterror-indsatser.

3.4

Delkonklusion: Mangestrengt portefølje af forsvarsbidrag til antiterror i Sahel

Tilgangen i dette kapitel har været at tydeliggøre, hvordan et vigtigt aspekt af spørgsmålet om antiterror-indsatser i Sahel, og mulige danske forsvarsbidrag hertil, ikke kun handler om kendskab til, hvem der gør hvad (kapitel 2). Det handler i høj grad også om de forskellige aktører og aktiviteter set i forhold til hinanden. Gennem et fokus på sådanne relationer har kapitlet belyst *muligheder* såvel som *udfordringer* og *modstridende hensyn*. Af dette fokus på forholdet mellem forskellige aktører, der alle udfører militære indsatser i Sahel-regionen, udspringer en vigtig pointe af mere generel karakter: Hvor vi i en årrække har haft fokus på synergi og samtænkning på tværs af militære og civile indsatser, rejser situationen i Sahel et nyt spørgsmål: Hvordan sikres synergi imellem de forskellige *militære* indsatser, der pågår parallelt i Sahel?

I tillæg til spørgsmålet om valg imellem forskellige rammer for eventuelle militære antiterror-bidrag opstår således også spørgsmål om forholdet imellem de forskellige militære indsatser, tilgange mv. – særligt idet der ikke nødvendigvis er tale om synergi. Hertil kommer spørgsmål om, i hvor høj grad der er tale om 'konkurrerende antiterror-indsatser og logikker'?¹⁰⁸ Det er med andre ord svært at isolere overvejelser om eventuelle militære bidrag fra bredere spørgsmål om underliggende logikker og forholdet – samt risikoen for modstrid – imellem disse.

Et eksempel på en forskel, som ikke kun handler om arbejdsdeling og selvskreven komplementaritet, er den direkte terrorbekæmpelse versus muligheden for at indtænke forsvarsbidrag i en mere indirekte tilgang, eksempelvis med fokus på at afskære indtægtskilder til de terrorgrupper, der opererer i Sahel. Direkte og indirekte indsatser *kan* være komplementære, men kan også have meget forskellige udgangspunkter. Ses terrorudfordringen i Sahel som "toppen af isbjerget", vil en antiterror-tilgang også skulle adressere en række relaterede udfordringer.¹⁰⁹ Her bliver eksempelvis analyser af, hvordan en vigtig motivation for at tilslutte sig terrorgrupper ikke er religion, men snarere handler om indtægt, jobmuligheder, og sikkerhedsgarantier, afgørende for overvejelser om, hvilke elementer resten af isbjerget består af, og hvad der derfor også må findes svar på. Også her bliver det militære instruments begrænsninger og vigtigheden af en bredere samtænkt antiterror-tilgang tydelig.

Dette kapitel har imidlertid zoomet ind på militære antiterror-indsatser for derved at belyse nogle af de overvejelser og opmærksomhedspunkter, som henholdsvis relationen mellem forskellige eksterne interventionsaktører og relationen til regionale partnere giver anledning til. På den baggrund belyser kapitel 4, hvilke muligheder Danmark har for eventuelle militære bidrag til terrorbekæmpelse i Sahel. Her uddyber vi blandt andet, hvordan forskellige samarbejdsmuligheder rummer forskellige muligheder for samtænkning. Hvor

MINUSMA som udgangspunkt eksempelvis er en samtænkt struktur med både civile og militære komponenter, indeholder Barkhane alene en militær dimension.

Afslutningsvist bør det nævnes, at ser man på de to typer aktører beskrevet ovenfor – eksterne og regionale – er der også risiko for modstridende hensyn imellem disse niveauer. Der kan eksempelvis opstå situationer, hvor eksterne aktørers ønsker til eventuelle danske forsvarsbidrag ikke flugter med den efterspørgsel, som regionale partnerlande giver udtryk for. Der kan dermed opstå uoverensstemmende efterspørgsler fra forskellige aktører. Såfremt det, der efterspørges, som udgangspunkt ikke er overensstemmende, kan et eventuelt forsvarsbidrag ikke isoleres enten fra en prioritering af én aktørs efterspørgsel over andre aktører med de konsekvenser, det måtte have, eller fra det arbejde, der ligger i at tilstræbe en strømlining af denne efterspørgsel.

4

Muligheder og risici: Danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel

Med udgangspunkt i den fortsat prekære sikkerhedssituation i Sahel og spørgsmålet om, hvorvidt man fra dansk side ønsker at forøge, reducere eller ændre sammensætningen i den nuværende forsvarsdimension af den samlede Sahel-portefølje, har rapporten belyst nogle af Danmarks muligheder for valg af fremtidige partnerskabsrammer og tilgange til væbnet intervention samt forskellige risici og opmærksomhedspunkter, der knytter sig til ethvert sådant valg. På den baggrund præsenterer dette kapitel indledningsvist en kort opsummering af centrale overvejelser, som med fordel kan tages i betragtning forud for valget mellem forskellige militære bidragsmuligheder. Dernæst opsummeres centrale risici og overvejelser i forbindelse med valg omkring partnerramme med forskellige aktører (eksterne, multilaterale og regionale) i Sahel. Slutteligt præsenteres et inspirationskatalog over udvalgte militære bidragsmuligheder, som kan understøtte eller supplere igangsatte danske initiativer i regionen.¹¹⁰

Det er væsentligt at fremhæve, at der blandt de internationale interventionsaktører ikke er en fælles forståelse af, hvorledes der sikres varig stabilitet i Sahel-regionen. En central udfordring ved de mange internationale aktørers forskellige antiterror-indsatser i Sahel er ikke alene, at de ikke altid er koordineret på operativt niveau. Der mangler også en samlet strategi, som kan give retning til de mange indsatser. Muligheder og risici for Danmark opstår således i spændingsfeltet mellem de mange antiterror-indsatser og -aktørers forskelligheder og indbyrdes forhold. F.eks. betyder forskellen på USA's og Frankrigs Sahel-engagement, at man ved at bidrage til begge aktørers antiterror-indsatser kan dække en bredere dagsorden end ved kun at samarbejde med den ene. Omvendt indebærer forskellen på og den manglende strategiske fællesnævner også forskellige risici, såsom at opgaven bliver uklar, at begrænsede midler spredes ud på for mange indsatser, samt at der forventeligt vil være visse udfordringer forbundet med at balancere to forskellige hensyn, nemlig rodfæstet stabilitet og bekæmpelse af terror.

For andre valg af partnerramme – såvel som for valg af typen af forsvarsbidrag – gælder det ligeledes, at der til de muligheder, som tilstræbes, knytter sig en række risici og opmærksomhedspunkter, som må medregnes i forbindelse med sammensætningen af det samlede danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelsesindsatser i Sahel.

De overordnede valg: Forud for en fortsættelse eller et eventuelt øget militært engagement i Sahel skal der træffes tre overordnede valg: 1) *Valg af interventionstilgang*, et valg imellem eller tilvalg af, både en direkte tilgang, indirekte tilgang og en mere passiv tilgang. I dette kontinuum af interventionstilgange spændende fra direkte kampoperationer over træning af lokale styrker til do-

nationer af økonomiske midler og materiel er blandt andet den operative effekt og den politiske synlighed forskellig, men vigtigt er, at der til alle valgmuligheder knytter sig forskellige risici. 2) *Valg af partnerramme*, som i sidste ende handler om enten at vælge imellem eller tilvælge både Frankrig, USA, FN og/eller lokale partnerrammer i en given kombination. Partnervalget er ikke alene afgørende for, hvilken interventionstilgang et eventuelt dansk forsvarsbidrag vil tilslutte sig, men også for opnåelse af politisk kapital hos en eller flere partnere. 3) Endelig kan sammensætning af den samlede portefølje af forsvarsbidrag til terrorbekæmpelsesindsatser i Sahel ikke isoleres fra *bredere politiske hensyn*, eksempelvis i forhold til hvad en given portefølje skal bidrage til at understøtte politisk. Det kunne f.eks. være konkrete punkter i Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi (såsom "at det entydigt er i Danmarks nationale interesse at styrke det regelbaserede internationale samarbejde"), Udenrigsministeriets længerevarende engagementer i området, partnerrelationer til USA og/eller Frankrig eller det danske kandidatur til FN's Sikkerhedsråd.

4.1

Risici forbundet med forskellige militære bidrag

Som nedenstående tabel illustrerer, kan forskellige typer af militære bidrag overvejes i spørgsmålet om danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel (figur 9). Samtidig illustrerer tabellen, at ingen af disse muligheder er risikofri. Snarere knytter der sig forskellige former for risici til de forskellige militære bidrag. Følgelig er det afgørende, at der uanset typen af militært bidrag foretages nøje afvejning af mulige risici samt mulige måder, hvorpå disse kan medieres/minimeres.

Figur 9: Tabel over risici forbundet med forskellige militære bidrag

Interventionstilgange	Forskellige typer af risici	Forskellige strategier for risikominimering
Donation (Midler eller materiel)	<ul style="list-style-type: none"> Ikke anvendt: risiko for spildte ressourcer Misbrugt: risiko for at f.eks. materiel anvendes til andre formål end beskyttelse af befolkningen Risiko for at militærudstyr doneret af Danmark, ender hos modstanderen 	<ul style="list-style-type: none"> Tilstedeværelse Monitering Sanktioner
Indirekte (F.eks. kapacitetsopbygning)	<ul style="list-style-type: none"> Ikke anvender tillærte færdigheder, f.eks. humanitær folkeret som en del af en af militære operationer Ikke anvendt <i>som tiltænkt</i>. F.eks. hvis forsvarspersonel, som har gennemgået kapacitetsopbygning, ikke deployeres til at beskytte civile / bekæmpe terrorister / bevogte grænser, men i stedet til at beskytte regeringsmagten Misbrugt: f.eks. ved overgreb mod civile, i stedet for beskyttelse af civile 	<ul style="list-style-type: none"> Samtænkning Tilstedeværelse Samarbejde
Direkte (Disse risici vil komme forskelligt til udtryk, afhængigt af om der er tale om en styrkechef, specialoperationsenhed eller andet direkte forsvarsbidrag)	<ul style="list-style-type: none"> Egne tab Collateral damage: ved angreb begået af de af vores internationale partnere, eller ved aktioner angreb udført af danske soldater Risici forbundet med partnervalg: hvilken politisk strategi/dagsorden vil et sådant bidrag understøtte, og implikationer heraf 	<ul style="list-style-type: none"> Operativ kontrol Rules of engagement Strategiske overvejelser

I tillæg til ovennævnte risici bør to yderligere opmærksomhedspunkter nævnes, da de opsummerer nogle af rapportens væsentlige konklusioner. Disse opmærksomhedspunkter kan inddeles i to kategorier, der begge omhandler skismaer, som kan opstå i tilfælde, hvor modstridende hensyn er på spil.

Den ene kategori omhandler risikoen for *modstridende danske hensyn* vis-a-vis de effekter, eventuelle forsvarsbidrag tilsigter at opnå. F.eks. risikoen for modstrid mellem hensynet til 'partnerpoint' hos foretrukne internationale samarbejdspartnere og hensynet til, at danske bidrag formuleres med sigte på at opnå mest mulig effekt på lokale sikkerhedsudfordringer. Den anden kategori omhandler risikoen for *modstrid mellem forskellige partners tilgange til antiterror og syn på terrortruslen*.¹¹¹ Der er f.eks. forskel på, om de forskellige aktører alene har fokus på terrorbekæmpelse, eller om emner som migration, ustabilitet og grænseoverskridende kriminalitet også driver og legitimerer aktørernes forskellige indsatser i Sahel-regionen. Som følge heraf er det ikke entydigt, præcis hvori opgaven består, og hvornår den er 'fuldført'.

Manglen på en fælles forståelse samt af en strategi for at imødegå terrortruslen betyder, at det for ethvert valg af international(e) samarbejdspartner(e) er afgørende at overveje implikationerne af den specifikke partners forståelse af, hvori terrortruslen består, samt hvorvidt terrorbekæmpelse udgør det eneste fokus for en pågældende partners Sahel-engagement. Eksempler på vigtige spørgsmål er således, hvorvidt det at tilvælge flere forskellige partnerrammer indebærer en risiko for et mismatch mellem forskellige strategier og langsigtede målsætninger. Hvilke(n) målsætning(er) prioriterer Danmark – og, hvis flere (f.eks. både antiterror og migration) – kan dette så eksempelvis dækkes alene gennem et samarbejde med USA?

4.2

Mulighederne for militære bidrag til Sahel-regionen

Danmarks muligheder for en forøgelse eller ændring i sammensætningen af forsvarsbidrag til igangværende antiterror-indsatser i Sahel-regionen afhænger både af det politiske ambitionsniveau og af forswarets evne til at opstille de efterspurgte kapaciteter. Yderligere har både partneres ønsker til danske bidrag, og lokale regerings behov, betydning for dimensioneringen af en eventuel forøgelse eller ændret sammensætning af danske forsvarsbidrag. Nedenstående muligheder skal ikke ses som en utømmelig liste over mulige stabiliseringsindsatser i rammen af en international operation eller aktiviteter under Freds- og Stabiliseringsfonden. Mulighederne er et inspirationskatalog baseret på rapportens analyser, interviews med nuværende eller eventuelt kommende samarbejdspartnere samt dialog med de udførende led i forswarets organisation.

Direkte tilgange

- 1) Udsendelse af lette opklaringsenheder til MINUSMA, hvor de kan anvendes til indhentning af efterretning, monitorering og patruljering af ansvarsområdet. Bidraget kunne eventuelt omfatte en eskadron (ca. 120 mand) i lette køretøjer. Bidraget vil kræve en del logistisk støtte, men på den anden side vil det give politisk synlighed såvel som effekt i missionsområdet. Et sådant bidrag kunne understøtte både den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi og et evt. ønske om større dansk synlighed i FN. Bidraget kan suppleres af en anmodning til FN om, at Danmark kunne besætte stabschefposten i MINUSMA.

- 2) En fortsættelse af helikopterbidraget (alternativt transportfly) til taktisk transport kan med fordel opretholdes til Operation Barkhane og/eller stilles til rådighed for MINUSMA. I disse tilfælde kan trækkes på forsvarets erfaringer fra tidligere bidrag til både Operation Barkhane og MINUSMA. En fortsættelse af helikopterbidrag til operation Barkhane kan ikke alene understøtte hensigten om øget sikkerhedspolitisk samarbejde med Frankrig, men ligeledes den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategis hensigt om at øge den danske deltagelse i imødegåelsen af terror, migration og ustabilitet.
- 3) Beskyttelse mod og rydning af vejsidebomber (IED) er en efterspurgt kapacitet. Pt. råder Danmark ikke over store kapaciteter på dette område. På trods af dette anbefales, at forsvaret ser på alternativer, således at efterspørgslen kan imødekommes. Det er en kapacitet, der specielt efterspørges af de lokale regeringer, og som derudover kunne være en del af et bidrag til MINUSMA. Ydes bidraget bilateralt til eksempelvis Burkina Faso og Mali, vil det eksempelvis kunne understøtte Udenrigsministeriets langsigtede engagement i Sahel-regionen.

Indirekte tilgange

- 4) Forsvaret har solid erfaring med opstilling og indsættelse af træningsbidrag til uddannelse af lokale styrker i terrorbekæmpelse. Den kapacitet er efterspurgt både i rammen af franske Barkhane, i amerikansk AFRICOM-kontekst og i rammen af G5 Sahel. F.eks. kunne Specialoperationskommandoen i en amerikansk ramme uddanne specialoperationsstyrker fra både Niger og Burkina Faso på lokale specialoperationsskoler. Det vil være en fortsættelse af allerede gennemførte projekter omkring antipirateri i Gulf of Guinea og af Danmarks samarbejde med USA. Forankres denne mulighed i en G5 Sahel-ramme, understøtter det franske interesser såvel som hensigten i den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi. Omvendt er det afgørende at tage højde for ovennævnte risici, herunder den menneskerettighedskritik, som rettes mod G5 Sahel.
- 5) Et alternativt bidrag kunne være at udsende auditører med henblik på at uddanne lokale auditørmyndigheder, så lokale sikkerhedsstyrkers overgreb mere effektivt kan efterforskes og retsforfølges. Et auditørbidrag vil på længere sigt have til formål at øge disciplinen hos de militære enheder samt at reducere overgreb på civilbefolkningen og derved øge tilliden til lokale sikkerhedsstyrker. Auditørbidrag skal ses i sammenhæng med et anbefalet kursus i humanitær folkeret til enheder, der modtager dansk træning, rådgivning og/eller donationer. Det formodes derved, at en øget viden om krigens love og deres plads i gennemførelsen af militære operationer vil kunne bidrage til at mindske overgreb på civilbefolkningen. Bidraget kunne både ske via en MINUSMA-ramme og via en bilateral ramme, eksempelvis i Mali. Bidraget bygger videre på den danske tradition for arbejdet med menneskerettigheder.

Passive tilgange

- 6) Donationer af udstyr til at imødegå vejsidebomber samt støtte til overvågningsmateriel efterspørges af de lokale regeringer i Sahel-regionen. Sådanne donationer kan ikke stå alene, idet de eksempelvis kræver instruktørstøtte og teknisk hjælp til at implementere kapaciteterne samt

mulig opfølgning på anvendelsen af doneret materiel. Overvågningsudstyr kan skabe et forbedret efterretningsbillede, som kan understøtte gennemførelsen af antiterror-operationer. På den anden side kan selvsamme udstyr risikere at blive anvendt til utilsigtede formål, f.eks. imod civile. Bilaterale donationsbidrag vil f.eks. potentielt kunne understøtte Udenrigsministeriets langvarige engagement i området.

- 7) En forøgelse af donation af økonomiske midler til f.eks. G5 Sahel-styrker kan potentielt understøtte et regionalt forankret stabiliseringsprojekt. Modsat giver økonomiske bidrag mindre dansk synlighed, og effekten vil forventeligt først vise sig på længere sigt. Sådanne donationsbidrag vil på den anden side kunne bidrage til at fremme Danmarks bånd til Frankrig, til øget samarbejde mellem centrale lande i Sahel-regionen og slutteligt være i tråd med den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi.
- 8) Forsvarets Computer Network Operations (CNO) kapacitet har potentiale som bidrag til antiterror-indsatser i Sahel. Enheden kan indsættes i hele regionen (om end selve udførelsen gennemføres fra Danmark) og kan potentielt udrette en lang række af effekter imod forskellige typer af mål på strategisk, operativt og/eller taktisk niveau. CNO ses dog bedst anvendt via en forbindelsesofficer i henholdsvis MINUSMA, Barkhane eller ved US AFRICOM. Enheden kan ligeledes anvendes til at give øget 'force protection' til udsendte enheder, som eksempelvis en let opklaringseskadron eller et helikopterbidrag. Et CNO-bidrag vil kunne understøtte den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi. Omvendt er én begrænsning ved dette bidrag, at enheden vil have visse begrænsninger i synligheden og i selve samarbejdet med f.eks. MINUSMA grundet hensyn til hemmeligholdelse af oplysningerne omkring operationerne.

Afslutningsvist kan Danmarks samlede indsatser i Sahel-regionen med fordel forankres i en overordnet strategi, som binder alle indsatser sammen, hvad end de foregår under FSF eller i rammen forsvarets internationale operationer. En overordnet strategi vil ligeledes kunne danne en ramme for den planlægning, som foregår ud i forsvarets organisation,¹¹² sikre en systematisk, samænkt og inddragende tankegang, som så vidt muligt inddrager aktører fra forskellige dele af forsvarets organisation i arbejdet med at planlægge porteføljen af danske forsvarsbidrag til terrorbekæmpelse i Sahel. Endelig er det væsentligt at indtænke timing i overvejelserne om den samlede portefølje – for derved bedst muligt at tilsikre, at de valgte bidragstyper og partnerrammer understøtter den overordnede danske strategi, herunder de effekter, der prioriteres opnået. Et øget bidrag til MINUSMA kan eksempelvis med fordel placeres i perioden fra 2020 og frem til 2025, idet det derved med større sandsynlighed vil kunne understøtte Danmarks kandidatur til FN's Sikkerhedsråd. Dette er blot et eksempel på betydningen af timingen af eventuelle forsvarsbidrag.

Noter

- 1 Regeringen, "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2019-2020", november 2018.
- 2 Freds- og Stabiliseringsfondens Samtækningssekretariatet, "Sahelprogram II", 2018.
- 3 Rikke Haugegaard, "Local Security Actors in Mali - Understanding the Links Between Criminal Networks, Politics and Jihadism", *Forsvarsakademiet*, 2017.
- 4 Selv om eksempelvis Saudi-Arabiens rolle i Sahel – herunder økonomisk støtte til G5 Sahel – på mange måder er vigtig, har vi af afgrænsningsmæssige årsager valgt i denne rapport at fokusere på vestlige interventionsaktører (og deres støtte til regionale initiativer som G5 Sahel). Spørgsmålet om ikke-vestlige interventionsaktører og deres rolle i Sahel ville udgøre et interessant separat studie.
- 5 Signe Marie Cold-Ravnkilde, "Peacekeeping challenged" RUSI, 2017.
- 6 Torben Toftegaard Engen og Jon Kjellund, "Nye militære trends i den syriske borgerkrig", *Center for Militære Studier*, Københavns Universitet, 2018, 20.
- 7 "Udviklingssamarbejdet mellem Danmark og Burkina Faso begyndte allerede i 1973, men Burkina Faso blev først programsamarbejdsland i 1993." Udenrigsministeriet, "Udviklingssamarbejdet i Burkina Faso", (tilgået 24. oktober 2018): <http://burkinafaso.um.dk/da/danida>. "Det danske udviklingspolitiske samarbejde med Niger går tilbage til 1974, men landet er først i 2011 blevet egentligt dansk prioritetsland." Udenrigsministeriet, "DANIDA", (tilgået 24. oktober 2018): <http://niger.um.dk/da/danida>. "Danmark er en af de relativt få donorer i Niger, og har, selv med et begrænset program, betydelig indflydelse." Udenrigsministeriet, "DANIDA", (tilgået 12. november 2018): <http://niger.um.dk/da/danida>. "Allerede i 1990'erne samarbejdede Mali og Danmark om drikkevandsforsyning. I september 2006 tog Danmark skridtet videre og åbnede ambassaden, og de to lande har således siden da etableret et langsigtet samarbejde." Udenrigsministeriet, "Danida i Mali" (tilgået 13. november 2018): <http://mali.um.dk/da/danida/>.
- 8 Gary K. Busch, "The Logistics Of The War In The Sahel", *International Journal of Security & Development* 2:2 (2013), 1-8.
- 9 National Movement for the Liberation of Azawad; Interview med Martin Kindl, US AFRICOM Chef J2, 3. september 2018.
- 10 Mary Kaldor, "New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era", *Stanford University Press* 6 14-21, (1. udgave); *Greed-konflikter*, eller *scarcity conflicts*, er konflikter, hvor grupper kæmper om adgang til ressourcer. *Grievance-konflikter*, eller *identity conflicts*, er konflikter, hvor grupper kæmper på baggrund af identitet; Maximilian Karl Emil Weber, "Politics as a Vocation" (*Politik als Beruf*), (1919), 78, (2. udgave); Nicolas Lemay-Hébert, "Trying to Make Sense of the Contemporary Debate on State-building: The

- Legitimacy and the Institutional Approaches on State, State Collapse and State-building", 2010, 9.
- 11 CMS-workshop 10. september 2018.
 - 12 Lauren Ploch Blanchard og Katia T. Cavigelli, "Boko Haram and the Islamic State's West Africa province", *Congressional Research Service*, 28. juni 2018.
 - 13 Blanchard og Cavigelli, "Boko Haram and the Islamic State's West Africa province".
 - 14 Stephen Tankel, "With Us and Against Us: How America's Partners Help and Hinder the War on Terror. (New York: Columbia University Press, 2018)
 - 15 The Institute for Economics & Peace, "Global Terrorism Index 2017", *University of Maryland*, 2017.
 - 16 (ISGS) Islamic State Greater Sahara, (ISWA) Islamic State West Africa, (ISWA) Boko Haram and Islamic State West Africa.
 - 17 AFRICOM, interview med Ambassadør Amadou Tcheko, Embassy of Niger.
 - 18 CMS-workshop, 3. september 2018. Ifølge Udenrigsministeriets Ulandssekretariat er gennemsnitslønnen i Vestafrika ca. 510 kr. pr. måned.
 - 19 Interview med Stephen Tankel, professor ved American University, d. 3. September 2018.
 - 20 CMS-workshop, 3. september 2018; Erik Alda og Joseph L. Sala, "Links Between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region", *Stability: International Journal of Security and Development* 3:1 (2014), 1-9; Jihane Boudiaf, "Sahel terrorism risk assessment", *IHS Markit*, 29. oktober 2018; Interview med Ambassadør Amadou Tcheko, Embassy of Niger in Copenhagen, 2018.
 - 21 Isaac Kfir, "Organized Criminal-Terrorist Groups in the Sahel: How Counterterrorism and Counterinsurgency Approaches Ignore the Roots of the Problem", *International Studies Perspectives*, 2018.
 - 22 Clionadh Raleigh og Caitriona Dowd, "Governance and Conflict in the Sahel's 'Ungoverned Space'", *Stability: International Journal of Security and Development* 2:2 (2013).
 - 23 Director of National Intelligence, "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community", *Office of the Director of National Intelligence*, 2018, (tilgået 5. oktober 2018): <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>.
 - 24 Raleigh og Dowd, "Governance and Conflict in the Sahel's 'Ungoverned Space'".
 - 25 Interview med Martin Kindl, US AFRICOM Chef J2, 3. september 2018.
 - 26 CMS-workshop, 3. september 2018.
 - 27 Michael Shurkin, "France's War in Mali, Lessons for an Expeditionary Army", *The RAND Corporation*, 2014.

- 28 Sergei Boeke og Bart Schuurman, "Operation 'Serval': A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali, 2013-2014", *Journal of Strategic Studies* 38:6 (2015), 801-825.
- 29 Interview med Nicolas Desgrais, Brussels School of International Studies – University of Kent, 2018.
- 30 Ibid.
- 31 Alan Taylor, "Operation Barkhane: France's Counterterrorism Forces in Africa", *The Atlantic*, 11. november 2018; CMS-workshop, 3. september 2018.
- 32 Taylor, "Operation Barkhane: France's Counterterrorism Forces in Africa"; Signe Marie Cold-Ravnkilde, "A fragile military response: International support of the G5 Sahel Joint Force", *Dansk Institut for Internationale Studier*, 2018.
- 33 Interview med Martin Kindl, US AFRICOM Chef J2, 3. september 2018.
- 34 Interview med Stephen Tankel, professor ved American University, 3. september 2018.
- 35 James T. Quinlivan, "Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations", *The RAND Corporation*, 2018.
- 36 Dr K. F. Hansen, "Chad's relations with Libya, Sudan, France and the US", *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, 2011.
- 37 Jacob Albert, "When it comes to energy, the Sahel could be to France what Iraq was to the US", *Quartz*, 30. januar 2013.
- 38 Charles Rault, "The French Approach to Counterterrorism", The Combating Terrorism Center, West Point, 2010.
- 39 Charles Rault, "The French Approach to Counterterrorism", *CTC Sentinel* 3:1 (2010), 22-25.
- 40 United Nations Security Council, *Memorandum on the implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali emanating from the Algiers process*, signed on 15 May and finalized on 20 June 2015 at Bamako - Situation in January 2018, (S/2018/58), 31. januar, 2018.
- 41 United Nations General Assembly Resolution 2085, *On authorization of the deployment of an African-led International Support Mission in Mali (AFISMA) for an initial period of 1 year*, S/RES/2085 (20. december 2012).
- 42 CMS-workshop, 3. september 2018.
- 43 En svensk militær opklaringsenhed- og efterretningsenhed på 200 mand.
- 44 John Karlsrud, "The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali", *Third World Quarterly* 36:1 (2015), 40-54.
- 45 Ibid.
- 46 United Nations Secretary General, "Situation in Mali: Report of the Secretary-General" (S/2018/541), 6. juni, 2018.

- 47 Interview med Martin Kindl, US AFRICOM Chef J2, 3. september 2018.
- 48 United States Africa Command, 2018 Posture Statement, 2018.
- 49 Ibid.
- 50 CMS-workshop, 3. september 2018
- 51 Afløseren for Operation Enduring Freedom.
- 52 Nathaniel Powell, "The Destabilizing Dangers of U.S. Counterterrorism in the Sahel", *War on The Rocks*, (tilgået 5. oktober 2018): <https://warontherocks.com/2018/02/the-destabilizing-dangers-of-american-counterterrorism-in-the-sahel/>
- 53 Campbell, J. "U.S. Military Presence in Sub-Saharan Africa Will Likely Decline", *Foreign Affairs*, 2018
- 54 Nick Turse, "U.S. Military Says It Has a "Light Footprint" in Africa. These Documents Show a Vast Network of Bases." *The Intercept*, 1. december 2018
- 55 Reuters, "Last year's ambush in Niger due to number of problems: Mattis", 26. april 2018; CMS-workshop, 3. september 2018
- 56 Regeringen, "Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi 2019-2020", november 2018, 14.
- 57 Henrik Breitenbach, Niels Byrjalsen og Laura Hollænder Schousboe, "Engagement og afskærmning - Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden", *Center for Militære Studier*, Københavns Universitet, december 2018
- 58 Institute for Security Studies, "Joint mission to Mali an opportunity to deepen cooperation with the EU", (tilgået 26. oktober 2018): <https://is-safrica.org/pscreport/addis-insights/joint-mission-to-mali-an-opportunity-to-deepen-cooperation-with-the-eu>.
- 59 Contributions by Mali's International Partners: "France, the UN, and the EU are making important contributions to Mali, but their efforts appear inadequate [considering the recent] rise in insecurity". Michael Shurkin, Stephanie Pezard og S. Rebecca Zimmerman, "Mali's Next Battle: Improving Counterterrorism Capabilities", *RAND Corporation*, 2017, 1.
- 60 US AFRICOM Public Affairs, "Defense and Security: French Cooperation in Africa", (tilgået 3. december 2018): <https://www.africom.mil/media-room/Article/6755/defense-and-security-french-cooperation-in-africa>.
- 61 The United States is an essential partner for France, because we share the same vision of the security challenges in Africa and of the solutions to seek" // The re-organization of French troops includes a not-so-subtle pitch for U.S. assistance. Specifically, France is seeking continued intelligence support, as well as training and assistance for African militaries. La Croix, "La France va appuyer son dispositif militaire au Sahel sur quatre pays", (tilgået 6. december 2018): <https://www.la-croix.com/Actualite/Monde/La-France-va-appuyer-son-dispositif-militaire-au-Sahel-sur-quatre-pays-2014-01-25-1096428>

- 62 Stephanie Sanok Kostro og Meredith Boyle, "French Counterterrorism in the Sahel: Implications for U.S. Policy", *Center for Strategic and International Studies*, (tilgået 5. november, 2018): <https://www.csis.org/analysis/french-counterterrorism-sahel-implications-us-policy>
- 63 Associated Press, "US military sending air tankers to refuel French jets over Mali", *The Guardian*, (tilgået 15. oktober 2018): <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/27/us-military-tankers-french-mali>; Joseph Trevithick, "Just How Closely Are US and French Forces Cooperating in Niger?", *The Drive*, 2017, (tilgået 24. oktober 2018): <https://pulitzercenter.org/reporting/myths-and-lies-behind-us-militarys-growing-presence-africa-0>.
- 64 Richard Reeve og Zoë Pelter, "From New Frontier to New Normal: Counterterrorism operations in the Sahel-Sahara.", *Oxford Research Group*, august 2014, 18.
- 65 Joe Penney, "The 'Myths and Lies' Behind the U.S. Military's Growing Presence in Africa", *Pulitzer Center*, (tilgået 24. oktober 2018): <https://pulitzer-center.org/reporting/myths-and-lies-behind-us-militarys-growing-presence-africa-0>.
- 66 Eric Schmitt, "U.S. Military Offers Support, but Not Troops, to Aid France in Africa", *New York Times*, (tilgået 15. oktober 2018): <https://www.nytimes.com/2017/05/12/world/africa/africa-us-military-aid-france.html>.
- 67 Interview med Martin Kindl, US AFRICOM Chef J2, 3. September 2018.
- 68 Michael Shurkin, "The U.S.-France Dustup Over Counterterrorism in the Sahel", *The RAND Corporation*, (tilgået 26. oktober 2018): <https://www.rand.org/blog/2017/06/the-us-france-dustup-over-counter-terrorism-in-the.html>.
- 69 Eksempelvis nævnes Somalia på side ét i forordet til US State Departments seneste 'Country Reports on Terrorism'.
- 70 Interview med anonym kilde; *The Economist*, 2018, "France may take the lead in fighting jihadists, but they risk propping up authoritarian regimes", (tilgået 12. november 2018): <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/09/20/france-may-take-the-lead-in-fighting-jihadists>.
- 71 Reeve og Pelter, "From New Frontier to New Normal: Counterterrorism operations in the Sahel-Sahara.", 29.
- 72 Hvor Frankrig yder mere direkte assistance, har USA i større grad fokus på opbygning af militære kapaciteter hos regionale partnere ud fra en vision om at skabe sikkerhedsstyrker, som befolkningen ikke løber væk fra (af frygt for overgreb o. lign.) men derimod hen til (for beskyttelse). CMS-workshop, 3. september 2018.
- 73 Penney, "The 'Myths and Lies' Behind the U.S. Military's Growing Presence in Africa"; AFRICOM beskriver forskellen således: "French-assisted and U.S.-supported" G5 Sahel organization (US AFRICOM, 2018)." Og Pentagon "draws a distinction between combat operations and counterterrorism operations, though this line is fuzzy at best." Netop denne diskussion har fået megen opmærksomhed i USA i kølvandet på et bagholdsangreb i Niger, som i oktober 2017 dræbte fire amerikanske specialstyrker. Hvad angår tab

er der også en bemærkelsesværdig forskel, idet der i Frankrig ses en større 'tolerance' end i amerikanske debatter, når det kommer til tabstal. Dette fordi motivationen og legitimitetsgrundlaget for de to indsatser er meget forskellige i måden, hvorpå de retfærdiggøres over for et hjemligt såvel som et internationalt publikum.

- 74 Julia Liberati, "Jægerkorpset træner afrikansk enhed", Forsvaret, (tilgået 4. december 2018): <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/J%C3%A6gerkorpsettr%C3%A6nerafrikanskenhed.aspx>; Forsvarsministeriet, "Indsatsen i Afrika", (tilgået 4. december 2018): <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/forsvarets-indsats-i-afrika.aspx>
- 75 Karolina Gasinska and Elias Bohman, "Joint Force of the Group of Five, A review of multiple challenges", *Försvarsdepartementet*, 2017
- 76 "Resolution 2364 (2017) (d) Countering asymmetric attacks in active defence of MINUSMA's mandate: In pursuit of its priorities and active defence of its mandate, to anticipate and deter threats and to take robust and active steps to counter asymmetric attacks against civilians or United Nations personnel, to ensure prompt and effective responses to threats of violence against civilians and to prevent a return of armed elements to those areas, engaging in direct operations pursuant only to serious and credible threats".
- 77 John Karlsrud, "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism", *International Peacekeeping* 26:1 (2018), 1–21, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2018.1502040>
- 78 Namie Di Razza, "Protecting Civilians in the Context of Violent Extremism: The Dilemmas of UN Peacekeeping in Mali" *International Peace Institute*, 2018.
- 79 "MINUSMA is the ninth mission with such a mandate. The mission is authorized to use all means necessary to ensure the protection of civilians in immediate danger of physical violence. This responsibility is understood to be complementary to that of the host government, which has the primary responsibility to protect its own population. [...] The unique characteristic of UN peacekeeping operations is their capacity to protect civilians from physical violence." United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali, "Protection of Civilians", (tilgået 6. januar 2019): <https://minusma.unmissions.org/en/protection-civilians>
- 80 John Karlsrud, "Towards UN counter-terrorism operations?", *Third World Quarterly* 38:6 (2017), 1215–1231, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2016.1268907>
- 81 Larry Attree og Jordan Street, "Should UN Peace Operations Get Off the Counter-Terror Bandwagon?", *IPi Global Observatory*, (tilgået 26. oktober 2018): <https://theglobalobservatory.org/2018/09/un-peace-operations-should-get-off-counter-terror-bandwagon/>; Karlsrud, "Towards UN counter-terrorism operations?"
- 82 Interview med anonym kilde; Joe Penney, "Blowback in Africa: How America's Counterterrorism Strategy Helped Destabilize Burkina Faso", *The Intercept*, november 2018.

- 83 Dette har betydning for, hvordan et eventuelt dansk bidrag til en eller begge indsatser kan formuleres og finansieres, særligt hvad angår de midler, der i Freds- og Stabiliseringsfonden er afsat til forsvarsindsatser Sahel-regionen. Dette vender vi tilbage til i rapportens kapitel 4, som også samler op på betydningen af ovennævnte relation mellem Barkhane og MINUSMA, og risici herved, med fokus på, hvad dette betyder for danske antiterror-bidrag, og hvad betyder forholdet mellem Barkhane og FN for en dansk deltagelse i MINUSMA eller Barkhane – eller hvad skal vi passe på – og hvilke muligheder giver det? Det styrker vores franske relationer – men frygtes, at Frankrigs tilgang i Barkhane er mørkelagt, idet det er et spørgsmål om fransk national sikkerhed.
- 84 Karlsrud, "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism".
- 85 "The United States on Wednesday dismissed a proposal from UN Secretary-General Antonio Guterres for a multinational West African force to receive direct UN funding". Deutsche Welle, "US rejects UN funding proposal for West African Sahel force", (tilgået 8. oktober 2018): <https://www.dw.com/en/us-rejects-un-funding-proposal-for-west-african-sahel-force/a-43904983>.
- 86 U.S. Embassy in Mauritania, "U.S. Position on the Creation of a Joint G5 Sahel Force", (tilgået 8. Oktober 2018): <https://mr.usembassy.gov/u-s-position-creation-joint-g5-sahel-force/>
- 87 CMS-workshop, 3. september 2018
- 88 Powell, "The Destabilizing Dangers of U.S. Counterterrorism in the Sahel"
- 89 Udenrigsministeriet, "Danmark blev i dag i New York med 167 Stemmer valgt til FN's Menneskerettighedsråd for første gang", (tilgået 10. oktober 2018): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplay-page/?newsid=847329f4-2d5c-4221-891e-92607c8d5737>
- 90 CMS-workshop, 3. september 2018
- 91 Human Rights Watch, "Mali: Unchecked Abuses in Military Operations", (tilgået 27. august 2018): <https://www.hrw.org/news/2017/09/08/mali-unchecked-abuses-military-operations>; Bénédicte Aboul-Nasr, "Should We Ignore Human Rights Violations for the Sake of International Cooperation?", *Center for Civilians in Conflict*, (tilgået 26. November 2018): <https://civiliansinconflict.org/blog/ignore-human-rights-violations-sake-international-cooperation>; Human Rights Watch, "Mali: Unchecked Abuses in Military Operations".
- 92 CMS-workshop, 3. september 2018.
- 93 Powell, "The Destabilizing Dangers of U.S. Counterterrorism in the Sahel".
- 94 Human Rights Watch, "Mali: Unchecked Abuses in Military Operations".
- 95 Ibid.
- 96 Powell, "The Destabilizing Dangers of U.S. Counterterrorism in the Sahel".
- 97 Penney, "The 'Myths and Lies' Behind the U.S. Military's Growing Presence in Africa".

- 98 Isaac Kfir, "Terror and insurgency in the Sahara-Sahel region: corruption, contraband, jihad and the Mali war of 2012–2013", *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 10:2 (2015), 183–185, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18335330.2015.1089644>
- 99 Aryn Baker, "Corruption in Military Defense Spending Could Be Behind Rise in Africa Terror Attacks", *TIME*, (tilgået 24. oktober 2018): <http://time.com/4184472/military-corruption-africa-terror-attacks/>
- 100 Baker, "Corruption in Military Defense Spending Could Be Behind Rise in Africa Terror Attacks"
- 101 Ibid.
- 102 Roland Benedikter og Ismaila Ouedraogo. "Burkina Faso and a Strategy to Counter Terrorism in West Africa", *IPI Global Observatory*, (tilgået 24. oktober 2018): <https://theglobalobservatory.org/2018/01/burkina-faso-strategy-to-counter-terrorism-west-africa/>
- 103 Benediktters og Ouedraogo, "Burkina Faso and a Strategy to Counter Terrorism in West Africa"
- 104 Pauline Le Roux, "Confronting Central Mali's Extremist Threat", *Africa Center for Strategic Studies*, 22. februar, 2019
- 105 CMS-workshop 3. september 2018
- 106 Jennifer G. Cooke og Thomas M. Sanderson, "Militancy and the Arc of Instability: Violent Extremism in the Sahel", *Center for Strategic and International Studies*, 2016
- 107 Institute for Security Studies, "Joint mission to Mali an opportunity to deepen cooperation with the EU"
- 108 Philippe M. Frowd og Adam J. Sandor, "Militarism and its limits: Sociological insights on security assemblages in the Sahel", *Security Dialogue*, 49:1–2 (2018), 70–82, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617739534>
- 109 Amanda Clarkson, "Watching the watchers: the G5 Sahel Force has a human rights problem", *Open Democracy*, (tilgået 15. oktober 2018): <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/amanda-clarkson/watching-watchers-g5-sahel-force-has-human-rights-problem>
- 110 Freds- og Stabiliseringsfonden, "Denmark's Peace and Stabilisation Programme for the Sahel region 2018-2021 (Sahel PSP II)", Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, 8. oktober 2018
- 111 Interview med Stephen Tankel, professor ved American University, d. 3. September 2018
- 112 Jessica Larsen og Christine Nissen, "How to consolidate the Danish comprehensive approach: The Peace and Stabilisation Fund as 'the good example'?", (tilgået 17. september 2018): <https://www.diis.dk/en/research/how-to-consolidate-the-danish-comprehensive-approach>

Litteraturliste

Aboul-Nasr, Bénédicte. "Should We Ignore Human Rights Violations for the Sake of International Cooperation? Center for Civilians in Conflict. (Tilgået 13. november 2018): <https://civiliansinconflict.org/blog/ignore-human-rights-violations-sake-international-cooperation>

Albert, Jacob. "When it comes to energy, the Sahel could be to France what Iraq was to the US". *Quartz*. 30. januar 2013.

Alda, Erik og Joseph L. Sala. "Links Between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region". *Stability: International Journal of Security and Development* 3:1 (2014). 1-9.

Ali, Idrees. "Last year's ambush in Niger due to number of problems: Mattis". *Reuters*. 26. april 2018.

Associated Press. "US military sending air tankers to refuel French jets over Mali". *The Guardian*. (Tilgået 15. oktober 2018): <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/27/us-military-tankers-french-mali>

Attree, Larry og Jordan Street. "Should UN Peace Operations Get Off the Counter-Terror Bandwagon?". *IPI Global Observatory*. (Tilgået 26. oktober 2018): <https://theglobalobservatory.org/2018/09/un-peace-operations-should-get-off-counter-terror-bandwagon/>

Baker, Aryn. "Corruption in Military Defense Spending Could Be Behind Rise in Africa Terror Attacks". *TIME*. (Tilgået 24. oktober 2018): <http://time.com/4184472/military-corruption-africa-terror-attacks/>.

Benedikter, Roland og Ismaila Ouedraogo. "Burkina Faso and a Strategy to Counter Terrorism in West Africa". *IPI Global Observatory*. (Tilgået 24. oktober 2018): <https://theglobalobservatory.org/2018/01/burkina-faso-strategy-to-counter-terrorism-west-africa/>.

Blanchard, Lauren Ploch og Katia T. Cavigelli. "Boko Haram and the Islamic State's West Africa Province". *Congressional Research Service*. 28. juni, 2018.

Boeke, Sergei og Bart Schuurman. "Operation 'Serval': A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali, 2013-2014". *Journal of Strategic Studies* 38:6 (2015). 801-825.

Boudiaf, Jihane. "Sahel terrorism risk assessment". *IHS Markit*, 3. oktober 2018.

Breitenbauch, Henrik, Niels Byrjalsen og Laura Hollænder Schousboe. "Engagement og afskærmning - Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden". *Center for Militære Studier*. Københavns Universitet. December 2018.

Busch, Gary K.. "The Logistics Of The War In The Sahel". *Stability: International Journal of Security & Development* 2:2 (2013). 1-8.

Campbell, John og John Peter Pham. "Does Washington Have a Stake in the Sahel?". *Council on Foreign Relations*. (Tilgået 5. november 2018): <https://www.cfr.org/expert-brief/does-washington-have-stake-sahel>.

Clarkson, Amanda. "Watching the watchers: the G5 Sahel Force has a human rights problem". *Open Democracy*. (Tilgået 15. oktober 2018): <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/amanda-clarkson/watching-watchers-g5-sahel-force-has-human-rights-problem>.

Cold-Ravnskilde, Signe Marie. "A fragile military response: International support of the G5 Sahel Joint Force". *Dansk Institut for Internationale Studier*. 2018.

Cooke, Jennifer G., Katrin Heger og Boris Toucas. "Understanding the G5 Sahel Joint Force: Fighting Terror, Building Regional Security?". *Center for Strategic and International Studies*. (Tilgået 23. august 2018): <https://www.csis.org/analysis/understanding-g5-sahel-joint-force-fighting-terror-building-regional-security>.

Deutsche Welle. "US rejects UN funding proposal for West African Sahel force". (tilgået 23. oktober 2018): <https://www.dw.com/en/us-rejects-un-funding-proposal-for-west-african-sahel-force/a-43904983>.

Director of National Intelligence, "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community", *Office of the Director of National Intelligence*, (tilgået 29. oktober 2018): <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA--Unclassified-SSCI.pdf>

Engen, Torben Toftgaard og Jon Kjellund. "Nye militære trends i den syriske borgerkrig". *Center for Militære Studier*. Københavns Universitet, april 2018.

Forsvarsministeriet. "Indsatsen i Afrika", (tilgået 23. oktober 2018): <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/forsvarets-indsats-i-afrika.aspx>.

Charles Rault, "The French Approach to Counterterrorism", *The Combating Terrorism Center*, West Point, 2010.

Frowd, Philippe M. og Adam J. Sandor. "Militarism and its limits: Sociological insights on security assemblages in the Sahel". *Security Dialogue* 49:1-2 (2018). 70-82. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617739534>

German Federal Foreign Office. "Speech by Foreign Minister Heiko Maas to the German Bundestag in the debate on continuing the participation of German armed forces in the military mission EUTM Mali", (tilgået 15. oktober

2018): <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-bundestag-eutm-mali/2006072>.

Haeri, David, Naomi Miyashita og Salvator Cusimano. "Action for Peacekeeping: Making Good on Shared Commitments". *IPI Global Observatory*. (Tilgået 26. oktober 2018): <https://theglobalobservatory.org/2018/09/action-for-peacekeeping-making-good-on-shared-commitments/>.

Hansen, Dr. Ketil Fred. "Chad's relations with Libya, Sudan, France and the US". *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*. 2011.

Human Rights Watch. *Mali: Unchecked Abuses in Military Operations*. (Tilgået 27. august 2018): <https://www.hrw.org/news/2017/09/08/mali-unchecked-abuses-military-operations>.

Institute for Security Studies. "Joint mission to Mali an opportunity to deepen cooperation with the EU". (Tilgået 26. oktober 2018): <https://issaf-rica.org/pscreport/addis-insights/joint-mission-to-mali-an-opportunity-to-deepen-cooperation-with-the-eu>.

Jacobsen, Katja Lindskov og Troels Gauslå Engell. "Strengthening and Renewing UN Peace Operations". *Center for Militære Studier*. Københavns Universitet. (Tilgået 19. oktober 2018): http://cms.polsci.ku.dk/english/publications/strengthening-and-renewing-un-peace-operations/CMS_Report_2017_Strengthening_and_renewing_UN_peace_operations.pdf.

Karlsrud, John. "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism". *International Peacekeeping* 26:1 (2018). 1–21. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2018.1502040>.

Karlud, John. "The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali". *Third World Quarterly* 36:1 (2015), 40-54.

Karlsrud, John. "Towards UN counter-terrorism operations?". *Third World Quarterly* 38:6 (2017). 1215–1231. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2016.1268907>

Kostro, Stephanie Sanok og Meredith Boyle. "French Counterterrorism in the Sahel: Implications for U.S. Policy" *Center for Strategic and International Studies*. (Tilgået 5. november 2018): <https://www.csis.org/analysis/french-counterterrorism-sahel-implications-us-policy>.

La Croix. "La France va appuyer son dispositif militaire au Sahel sur quatre pays". 5 oktober 2018: <https://www.la-croix.com/Actualite/Monde/La-France-va-appuyer-son-dispositif-militaire-au-Sahel-sur-quatre-pays-2014-01-25-1096428>.

Larsen, Jessica og Christine Nissen. "How to consolidate the Danish comprehensive approach: The Peace and Stabilisation Fund as 'the good example'?".

Dansk Institut for Internationale Studier. (Tilgået 17. september 2018): <https://www.diis.dk/en/research/how-to-consolidate-the-danish-comprehensive-approach>.

Lemay-Hebert, Nicolas. "Trying to make sense of the contemporary debate on state-building: the legitimacy and the institutional approaches on state, state collapse and state-building". *Political Studies Association*.

Liberati, Julia. "Jægerkorpset træner afrikansk enhed". Forsvaret. (Tilgået 1. november 2018): <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/J%C3%A6gerkorpsettr%C3%A6nerafrikanskenhed.aspx>.

Penney, Joe. "The 'Myths and Lies' Behind the U.S. Military's Growing Presence in Africa". *Pulitzer Center*. (Tilgået 24. oktober 2018): <https://pulitzer-center.org/reporting/myths-and-lies-behind-us-militarys-growing-presence-africa-0>.

Penney, Joe. "Blowback in Africa: How America's Counterterror Strategy Helped Destabilize Burkina Faso". *The Intercept*. november 2018.

Powell, Nathaniel. "The Destabilizing Dangers of U.S. Counterterrorism in the Sahel". *War on the Rocks*. (tilgået 5. oktober 2018): <https://warontherocks.com/2018/02/the-destabilizing-dangers-of-american-counterterrorism-in-the-sahel/>.

Quinlivan, James T. "Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations". *The RAND Corporation*. (tilgået: 2. november 2018): <https://www.rand.org/pubs/periodicals/rand-review/issues/summer2003/burden.html>.

Raleigh, Clionadh og Caitriona Dowd. "Governance and Conflict in the Sahel's 'Ungoverned Space'". *Stability: International Journal of Security and Development* 2:2 (2013). 1-17.

Rault, Charles. "The French Approach to Counterterrorism", *CTC Sentinel* 3:1 (2010). 22-25.

Razza, Namie Di. "Protecting Civilians in the Context of Violent Extremism: The Dilemmas of UN Peacekeeping in Mali". *International Peace Institute*.

Reeve, Richard og Zoë Pelter. "From New Frontier to New Normal: Counterterrorism operations in the Sahel-Sahara." Oxford Research Group. August, 2014.

Regeringen. "Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi 2019-2020". November 2018.

Schmitt, Eric. "U.S. Military Offers Support, but Not Troops, to Aid France in Africa". *The New York Times*. (Tilgået 15. oktober 2018): <https://www.nytimes.com/2017/05/12/world/africa/africa-us-military-aid-france.html>.

Security Council Report. "Group of Five for the Sahel: November 2018 Monthly Forecast". *Security Council Report*. (tilgået 12. november 2018): https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-11/group_of_five_for_the_sahel.php.

Shurkin, Michael. "France's War in Mali, Lessons for an Expeditionary Army". *The RAND Corporation*. 2014.

Shurkin, Michael. "The U.S.-France Dustup Over Counterterrorism in the Sahel". *The RAND Corporation*. (Tilgået 26. oktober 2018): <https://www.rand.org/blog/2017/06/the-us-france-dustup-over-counter-terrorism-in-the.html>.

Shurkin, Michael, Stephanie Pezard og S. Rebecca Zimmerman. "Mali's Next Battle: Improving Counterterrorism Capabilities". *RAND Corporation*. 2017. DOI: 10.7249/RR1241.

State Department. "Country Reports on Terrorism 2017". (Tilgået 5. november 2018): <https://www.state.gov/documents/organization/283100.pdf>.

Tankel, Stephen. "With Us and Against Us: How America's Partners Help and Hinder the War on Terror". New York: Columbia University Press. 2018.

The Economist. "France may take the lead in fighting jihadists But they risk propping up authoritarian regimes". (Tilgået 12. november 2018): <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/09/20/france-may-take-the-lead-in-fighting-jihadists>.

The Institute for Economics & Peace. "Global Terrorism Index 2017". 2017.

Trevithick, Joseph. "Just How Closely Are US and French Forces Cooperating in Niger?". *The Drive*. (Tilgået 5. oktober 2018): <http://www.thedrive.com/the-war-zone/15431/just-how-closely-are-us-and-french-forces-cooperating-in-niger>.

Turse, Nick. "U.S. Military Says It Has a "Light Footprint" in Africa. These Documents Show a Vast Network of Bases.". *The Intercept*. 1. december 2018.

Udenrigsministeriet. "DANIDA". (Tilgået 12. november 2018): <http://niger.um.dk/da/danida>.

Udenrigsministeriet. "Danida i Mali". (Tilgået 13. november 2018): <http://mali.um.dk/da/danida/>.

Udenrigsministeriet. "Danmark blev i dag i New York med 167 Stemmer valgt til FN's Menneskerettighedsråd for første gang". (Tilgået: 10. oktober 2018): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplay-page/?newsid=847329f4-2d5c-4221-891e-92607c8d5737>.

Udenrigsministeriet. "Udviklingssamarbejdet i Burkina Faso". (Tilgået 14. oktober 2018): <http://burkinafaso.um.dk/da/danida>.

United Nations. "Security Council Extends Mandate of United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, Adopting Resolution" 2423 (2018). SC/13400. June 28, 2018. (Tilgået 15. oktober 2018): <https://www.un.org/press/en/2018/sc13400.doc.htm>.

United Nations General Assembly Resolution 2085. "On authorization of the deployment of an African-led International Support Mission in Mali (AFISMA) for an initial period of 1 year". (S/RES/2085). 20. december 2012. Tilgængelig her <https://digitallibrary.un.org/record/740273?ln=en>.

United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali. "Protection of Civilians". 9. januar 2019: <https://minusma.unmissions.org/en/protection-civilians>.

United Nations Security Council. "Memorandum on the implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali emanating from the Algiers process, signed on 15 May and finalized on 20 June 2015 at Bamako - Situation in January 2018". (S/2018/58). 31. Januar, 2018.

United Nations Secretary General. "Situation in Mali: Report of the Secretary-General". (S/2018/541). 6. Juni, 2018. Tilgængelig her <https://digitallibrary.un.org/record/1628998>.

United States Africa Command. "United States Africa Command 2018 Posture Statement". 2018.

US AFRICOM Public Affairs. "Defense and Security: French Cooperation in Africa". (Tilgået 11. oktober 2018): <https://www.africom.mil/media-room/Article/6755/defense-and-security-french-cooperation-in-africa>.

U.S. Embassy in Mauritania. "U.S. Position on the Creation of a Joint G5 Sahel Force". (Tilgået 19. oktober 2018): <https://mr.usembassy.gov/u-s-position-creation-joint-g5-sahel-force/>.